Extradition

Brocher

3 1761 09544578 9

Camp. Law Internat. B.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL.

TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA SESSION DE 1879.

Rapport

SUR L'EXTRADITION ET SUR LES COMMISSIONS ROGATOIRES, EN MATIÈRE PÉNALE.

PAR

CHARLES BROCHER.

Messieurs et très honorés collègues,

Dans le rapport que je vous ai présenté l'année dernière, j'ai pris comme sujet l'exposition des principes généraux de la compétence internationale en matière de droit répressif.

Nous avons vu comment, la justice étant une dette commune de l'humanité, chaque État doit approprier sa législation aux doubles exigences de cette compétence, en respectant les droits qui en résultent aussi bien pour les États étrangers que pour lui-même.

Je viens, aujourd'hui, compléter ce travail, en vous entretenant d'une coopération plus apparente et plus directe. Il va s'agir d'extradition et de commissions rogatoires. L'effet que les jugements intervenus à l'étranger, en matière pénale, doivent ressortir sur le territoire pourrait aussi nous occuper; mais je trouve plus convenable d'écarter ce sujet. J'ai parlé, dans le précédent rapport, de ceux de ces effets qui se produisent en droit pénal; les autres rentrent, plus directement, dans la doctrine du droit civil, sur laquelle je ne dois pas empiéter.

Ce n'est point un sujet nouveau que nous abordons; c'est en face des mêmes principes que nous allons nous trouver; ce sont les mêmes idées qu'il nous faudra développer à un point de vue quelque peu différent.

Pressé par le temps que des occupations plus impérieuses ne m'accor-

dent qu'avec parcimonie, et naturellement tenu de ne pas me livrer à de trop longs développements, je ne me dissimule pas les difficultés de ma tâche. Je me rassure, toutefois, par la pensée que ce n'est pas une dogmatique définitivement close et arrêtée que vous attendez de moi ; mais, bien seulement, un mouvement d'idées destiné à servir de point de départ, ou mieux encore si possible, de fil conducteur, aux discussions auxquelles vous voulez vous livrer. Ma tâche se trouve, d'ailleurs, bien facilitée par le beau volume que notre éminent et infatigable collègue, M. Pascal Fiore, a récemment publié sur ces matières. On trouve en particulier, dans cet ouvrage, une opulente collection de documents classés et rapprochés avec soin de manière à faciliter un travail de comparaison. Je regrette seulement de ne pouvoir en adopter les conclusions sur quelques points d'une haute importance[1].

Je ne saurais avoir la prétention d'aborder les innombrables questions de détail qui surgissent en cette matière. Notre attention doit se concentrer sur les principes et c'est de considérations spéculatives que nous devons, avant tout, nous préoccuper.

Cette étude se divise naturellement en deux chapitres.

Chapitre I.

De l'extradition.

L'état sur le territoire duquel une instance pénale se poursuit, ne peut généralement agir avec sécurité et d'une manière efficace, s'il n'a pas en sa puissance la personne même de l'accusé. L'extradition a pour but de satisfaire à cette exigence ; c'est l'acte par lequel un État livre à la justice répressive d'un autre, tel individu que celui-ci poursuit et réclame comme suspect, ou déjà convaincu, d'un fait tombant sous l'application de sa loi pénale. Quatre questions principales se présentent en ce qui la concerne :

1° L'extradition peut-elle être réclamée en vertu d'une obligation naturelle et quelle est la nature de cet acte ?

2° A quelles conditions et sous quelles restrictions doit-elle être accordée ?

3° Quels sont les droits et les obligations qui en dérivent pour l'État qui l'a obtenue ?

4° Par quel genre de dispositions doit-elle être réglementée et de quelle manière cette réglementation doit-elle être mise en pratique ?

(1) *Effetti internazionali delle sentenze penali. Della estradizione*, 1877.

Chacune de ces questions fera l'objet d'une section spéciale. Nous aborderons les difficultés qu'elles soulèvent, en supposant qu'elles se produisent entre États complétement indépendants. C'est du droit international pur que nous devons faire. Il me semble, d'ailleurs, que si les États fédératifs, et ceux entre lesquels il peut exister quelque hiérarchie de pouvoir, trouvent, en cette circonstance, de plus grandes facilités pour résoudre de tels problèmes, le but qu'il faut atteindre et les règles qu'il faut suivre ne diffèrent pas beaucoup quant au fond.

SECTION I. — *L'extradition peut-elle être réclamée en vertu d'une obligation naturelle et quelle est la nature de cet acte?*

La première de ces questions ne saurait nous arrêter longtemps; elle semble déjà résolue par les considérations que je vous ai présentées dans le précédent rapport.

S'il est vrai que la justice pénale soit une dette commune de l'humanité, que tous les États soient tenus d'y participer, chacun dans la mesure de ce que sa position comporte, que tous aient intérêt à ce qu'elle s'exerce à l'extérieur comme à l'intérieur de leurs territoires; s'il est vrai que, malgré cette communauté d'obligations, chaque État se trouve revêtu d'une compétence spéciale au sujet de certains actes et que les exigences de la procédure et de l'exécution réclament qu'il ait à sa disposition la personne poursuivie, il y a bien là tout un ensemble d'obligations, d'intérêts et de droits servant de base à une de ces lois que la nature des choses impose aux souverainetés comme aux individus. A ces considérations se rattachant directement à des devoirs internationaux, il vient s'en ajouter une autre qui, bien que paraissant tenir à l'intérêt, n'en constitue pas moins une obligation, mais une obligation interne, pour l'État : il importe à la sécurité publique de ne pas laisser séjourner sur le territoire des individus qui peuvent apparaître comme plus ou moins dangereux (1).

Il n'en résulte pas, cependant, qu'il faille procéder à cet acte sans discernement et sans conditions. De nombreuses controverses se sont produites à cet égard; et la seconde des questions que nous nous sommes posées, nous apparaît comme le premier problème qui s'impose à l'attention.

De quelque manière qu'elle s'opère, soit qu'elle ait lieu spontanément,

(1) Voir le rapport présenté aux chambres anglaises par la commission royale, nommée le 17 août 1877, pour s'occuper de l'extradition, p. 5. Cette commission pense que ce second motif pourrait suffire pour accorder l'extradition même sans réciprocité. Je reviendrai plus tard sur cette idée de réciprocité

sans engagement antérieur, soit qu'elle ait été précédée d'un traité diplomatique ou d'une disposition de droit interne, l'extradition se présente comme acte de souveraineté. Elle s'opère sous la responsabilité de l'État qui l'accorde ; cette responsabilité existe dans tous les cas : la question d'un engagement antérieur n'est qu'une affaire de date en ce qui la concerne. Les deux Etats qui sont ainsi mis en présence, étaient originairement égaux et indépendants; aucun d'eux ne pouvait être considéré comme simple instrument de l'autre; il n'existait entre eux que l'obligation naturelle mentionnée plus haut.

Mais cet acte de souveraineté n'en est pas moins un acte auxiliaire destiné à faciliter l'action d'une puissance étrangère. Les nombreuses complications qui surgissent en cette matière ont pour cause principale cette double nature d'acte de souveraineté et d'acte auxiliaire.

Qu'est-ce que l'État auxiliaire se doit à lui-même, comme souverain, en vertu des droits et des devoirs qui s'attachent à ce titre?

Que doit-il à l'État qui a réclamé son aide?

Tels sont les problèmes fondamentaux qui vont se présenter immédiatement à nous, sous la dénomination que je leur ai précédemment donnée.

Section 2. — *A quelles conditions et sous quelles restrictions l'extradition doit-elle être accordée?*

C'est pour la juger et pour la punir, s'il y a lieu, que l'État requérant demande l'extradition de la personne poursuivie :

1° Est-il bien revêtu d'une compétence prépondérante en ce qui a trait au fait dont il s'agit?

2° La personne réclamée peut-elle être livrée?

3° La nature du fait allégué ne s'opposerait-elle pas à l'extradition; n'y aurait-il pas prescription ou quelque autre circonstance s'opposant à ce que la demande soit accordée; le fait et la peine dont il s'agit sont-ils assez graves pour justifier le recours à une mesure aussi rigoureuse; n'y aurait-il pas, au contraire, dans la nature ou la rigueur de la peine encourue, dans les incertitudes ou l'inhumanité de la procédure, des motifs de refuser ou de ne consentir que sous conditions ou restrictions?

4° La loi pénale, l'organisation judiciaire et la procédure de l'État requérant présentent-ils bien les garanties suffisantes pour que la personne réclamée puisse être livrée à leur action?

Ces quatre séries de questions feront chacune l'objet d'un paragraphe spécial.

§ 1. — *Compétence.*

Les questions qui se présentent ici rentrent nécessairement dans celles qui ont fait l'objet du précédent rapport.

Ces dernières portaient principalement sur trois genres de compétences qualifiées territoriale, quasi-territoriale et personnelle. La seconde se rapporte à certains faits qui, bien que se réalisant à l'étranger, n'en produisent pas moins des effets regrettables sur le territoire. C'est à celle de ces trois compétences qui semble devoir prédominer sur les autres qu'il est naturel d'accorder, autant que possible, le bénéfice de l'extradition.

Si vous adoptez les considérations que j'ai présentées sur ce sujet, vous considérerez la compétence personnelle comme généralement appelée, seulement, à suppléer aux lacunes et aux défaillances de la compétence territoriale ; vous en conclurez que l'extradition doit se faire généralement à la seconde par préférence à la première.

Quant à la compétence dite quasi-territoriale, vous la placerez au second rang, immédiatement après la compétence vraiment territoriale. Celle-ci présente, en effet, de plus fortes garanties pour la bonne administration de la justice; elle peut, d'ailleurs, réclamer le genre de faveur qui s'attache naturellement à ce qui est de droit commun.

La convenance de maintenir, autant que possible, une telle hiérarchie, conduit à ne pas adhérer à la demande de l'État dont les droits paraissent inférieurs, sans avoir mis celui dont la position semble préférable en mesure d'exposer ses prétentions.

A ces causes de complications viennent se joindre celles qui naissent des rapports de complicité, de connexité, d'ancienneté et de gravité respectives des faits.

Tout cela peut se réglementer sans de bien grandes difficultés entre États soumis à une autorité commune, ou lorsqu'il s'agit de faits se réalisant sur des territoires appartenant à deux États liés par une convention ; mais de nombreuses questions peuvent se produire, si les faits s'étendent et se combinent sur un nombre plus considérable de territoires distincts. Il faut se contenter de dire qu'on doit satisfaire, autant que possible, aux exigences de la position, tout en suivant les principes dirigeants énoncés ci-dessus.

Chaque État devant satisfaire, avant tout, aux obligations qui lui incombent directement, il a certainement le droit de retenir, jusqu'à l'expiration de leur peine, les individus qui auraient enfreint ses propres lois.

§ 2. — *Conditions se rapportant à la personne poursuivie.*

Trois hypothèses se présentent quant à la nationalité de cette personne : elle peut ressortir à l'État requérant, à l'État requis ou à quelque souveraineté neutre.

Dans le premier cas, l'extradition ne semble pas devoir soulever de difficultés, la personne réclamée se trouvant placée, avant tout, dans la dépendance et sous la protection de l'État requérant.

Dans le second, les convenances semblent exiger qu'on mette l'État dont la personne poursuivie est le ressortissant, en mesure de faire connaître les objections qu'il pourrait avoir à proposer. Il peut être bien de le mettre directement en rapport avec l'État requérant; mais on ne saurait être tenu d'obtenir son assentiment que son amour-propre national lui ferait généralement refuser. Une grande liberté d'action paraît devoir être accordée, en telles circonstances, à la souveraineté requise. C'est à elle que revient naturellement le droit d'apprécier les prétentions réciproques des parties intéressées. Il semble, toutefois, que toutes choses étant d'ailleurs égales, l'État qui est la patrie de la personne poursuivie devrait obtenir la préférence.

Cette latitude accordée à celle des parties que les circonstances semblent rendre maîtresse de la position, paraît, tout particulièrement, nécessaire dans l'état actuel de la doctrine et du droit positif : elle fait la part de la responsabilité morale qui s'attache à l'extradition; elle permet de satisfaire, dans la mesure de ce qui est juste et raisonnable, à la sollicitude de chaque État pour ses ressortissants et peut être un puissant motif d'engager chaque souveraineté à organiser sa justice pénale de manière à ce qu'elle inspire généralement la confiance. Je n'ai pas besoin d'ajouter qu'entre les États considérés comme souverains, cette liberté d'appréciation doit être entière, sans réserves ni conditions extérieures; toute obligation de donner des motifs à l'appui du parti pris, doit être écartée; il faut ménager les susceptibilités qui se trouvent en présence, éviter toute possibilité de récriminations.

Quant aux ressortissants de l'État requis, il est encore généralement admis qu'il n'y a pas lieu d'en accorder l'extradition. Certaines catégories d'étrangers auxquels on a fait une position analogue à celle des nationaux, sont, quelquefois, mis au bénéfice de cette règle.

Cette doctrine qui n'est cependant pas adoptée par l'Angleterre et par les États-Unis, s'appuie sur les liens tout spéciaux qui rattachent le ressortissant à sa patrie et sur tout un ensemble de droits et d'obligations réciproques en dérivant.

Quand on pèse les arguments respectivement invoqués dans cette controverse, il est difficile de ne pas y reconnaître comme un retentissement de la vieille et perpétuelle lutte engagée entre la compétence personnelle et la compétence territoriale.

De part et d'autre on invoque le principe respectable suivant lequel nul ne peut être soustrait à ses juges naturels. Malheureusement ce n'est là qu'une maxime vague, qu'une sorte de pétition de principe : il faut bien se demander quel est le juge naturel. C'est celui de la patrie, disent les uns. Non, disent les autres : c'est celui que les exigences d'une bonne administration de la justice désignent comme tel, et nous voici plongés de nouveau dans les discussions qui ont fait l'objet du précédent rapport.

Story a pû dire, en se plaçant au point de vue anglo-américain : le droit commun considère les crimes comme chose complétement locale. L'État sur le territoire duquel ils ont été commis a seul le droit d'en connaître et de les punir. C'est en revendiquant les droits de cette compétence que la commission royale, nommée en Angleterre, le 18 août 1877, pour s'occuper d'une loi sur l'extradition, refuse d'accorder aux nationaux le droit de ne pas être soumis à cette mesure (1).

La cause de la compétence territoriale paraît bien définitivement gagnée, en matière de droit pénal; comment se fait-il que les conséquences qui doivent en résulter fassent encore défaut sur le point spécial qui nous occupe actuellement?

Il faut bien le dire : on se méfie généralement des institutions pénales des peuples étrangers et l'on répugne à leur livrer ses propres ressortissants auxquels on estime, avec raison, devoir une protection spéciale; on ajoute que la compétence personnelle donnant le droit de juger les nationaux, la justice peut suivre son cours sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'extradition.

Cette argumentation n'est certainement pas dépourvue de toute force. Nous avons vu, toutefois, que ce mode de procéder n'est qu'un palliatif incapable de combler, d'une manière complètement satisfaisante, la lacune qui se produit ainsi dans l'application des vrais principes On n'accorde pas à l'État plaignant les moyens de protection qui paraissent être dans son droit; on refuse à la justice de suivre la marche qu'elle semble réclamer dans l'intérêt général; on prive, bien souvent, l'accusé de ses meilleurs

(1) Voir sur cette question Wharton, *On the Conflicts of Laws*, §§ 952 et suivants. Royal commission on extradition. Report, London 1878, p. 6. — Fiore, *Effetti* etc., p. 291 et 363. — Story, *Conflicts of Laws*, §§ 620 et suivants.

moyens de défense. Nous disons donc en terminant, que l'immunité des nationaux en matière d'extradition ne peut être considérée que comme une concession faite aux idées et aux institutions qui prévalent encore. Cette nécessité paraît destinée à s'affaiblir et même à disparaître, dans certains cas, à mesure qu'il s'opérera plus d'unité dans cette partie du droit et que plus de confiance réciproque naîtra de ce mouvement.

Ajoutons qu'une restriction paraît devoir être faite à cette règle, au sujet de faits commis avant l'acquisition de la nationalité; des abus pourraient résulter du procédé contraire; il semble, d'ailleurs, qu'il y ait des droits acquis en telles circonstances.

§ 3. — *Conditions se rapportant au fait et à la peine.*

C'est en considération d'un fait et en vue de la peine qui pourrait en être la conséquence, que l'extradition est demandée. Il s'ouvre, de la sorte, une double série de questions se rapportant les unes au fait, les autres à la peine et souvent à tous deux à la fois.

a) Les rigueurs qui sont la conséquence nécessaire de l'extradition, ne peuvent se justifier que par la gravité du fait et de la peine. On a longtemps pensé que cette mesure devait être réservée pour les crimes les plus dangereux; mais, c'est avec raison qu'on a cessé de se renfermer dans des limites aussi étroites : il y a des faits d'une importance moindre qui portent, cependant, une assez forte atteinte à l'ordre pour qu'on les soumette à ce moyen de répression. Les circonstances pousseront naturellement à s'engager, de plus en plus, dans cette voie : la fuite et l'extradition deviennent de plus en plus faciles par le perfectionnement des moyens de communication. Il va sans dire qu'il faut accorder, à cet égard, une large influence à la position respective des pays.

b) On dit souvent que l'extradition ne doit avoir lieu que pour des crimes ou délits de droit commun; on parle aussi d'un intérêt commun et d'une sorte d'identité quant à la qualification et à la répression des mêmes faits, dans les deux pays ainsi mis en rapport.

Il y a certainement du vrai dans ces observations; mais on aurait tort de s'y arrêter d'une manière trop absolue. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici de l'accomplissement d'un devoir social et que, si l'on ne saurait faire complétement abstraction de l'intérêt, c'est une question qu'il faut étudier sous un aspect élevé, en repoussant les suggestions d'un égoïsme étroit.

Il se peut que telle disposition pénale ne se trouve que dans la législation d'un pays, sans qu'il y ait lieu, pour les autres, de refuser à ce

dernier l'aide nécessaire. Si, par exemple, la position géographique de la Hollande réclame des lois spéciales pour la protection de ses digues, les contrées montagneuses pourront-elles refuser toute coopération, sous le prétexte qu'elles sont à l'abri de tels dangers? L'État qui n'a pas de marine refusera-t-il de prêter son aide en telle matière?

Il me serait difficile d'adhérer, sans réserves, à ce que la commission anglaise déjà citée dit à ce sujet : « l'exclusion que nous avons proposée en ce qui a trait aux lois et aux règlements locaux devrait s'étendre aux lois d'un intérêt purement local; telles sont, par exemple, celles qui se rapportent au service militaire ou naval, à la religion, aux devoirs des officiers publics; il faut y joindre les règlements de police et autres [1]. » Le maintien et la stricte observation de ces lois ou règlements peuvent-ils se passer de toute coopération de la part des gouvernements étrangers? La bonne administration de la justice n'exige-t-elle pas qu'ils soient respectés? Chaque État n'a-t-il pas intérêt à ce qu'il en soit ainsi pour ces lois ou règlements le concernant individuellement? N'y a-t-il pas là ce qu'il faut pour donner naissance à un devoir ou, si l'on veut, à une obligation s'imposant à chacun des deux peuples?

Ce sont des questions qu'il faut apprécier avec une certaine prudence ; il serait dangereux de les soumettre à des règles trop absolues.

Le principe de réciprocité qu'on invoque souvent, avec raison, provoque des observations analogues : il faut le considérer de haut et dans son ensemble, plutôt que dans les minutieux détails d'une égalité complète ; c'est comme moyen d'action et de sanction contre les États qui manquent à leurs obligations internationales qu'elle doit principalement apparaître.

c) Des besoins communs et une certaine réciprocité d'intérêt ne suffisent pas toujours pour justifier l'extradition ; des considérations d'un ordre supérieur peuvent s'y opposer.

Il importe, bien certainement, à tous les États, que leurs institutions et leur vie politiques ne soient pas exposées impunément à des perturbations violentes ou frauduleuses ; il n'en est pas moins reconnu, généralement, que les crimes et les délits dirigés contre cet ordre de choses ne doivent pas être suivis d'extradition [2].

Le triomphe de plus en plus assuré d'un tel principe sur les instincts égoïstes et brutaux qui peuvent pousser en sens inverse, est bien certaine-

(1) Voir page 8 du rapport déjà cité.

(2) Notre éminent collègue, M. Fiore, fournit sur cette matière des renseignements d'un grand intérêt. *Effetti* etc., p. 426 et suivantes.

ment une des choses qui font le plus d'honneur à notre civilisation moderne.

Il y a là une mission de justice et d'humanité que les traditions historiques semblent avoir plus particulièrement confiée à certains peuples; et, si parmi ces peuples il en est qui soient physiquement faibles, ils n'en méritent que plus de respect et d'indulgence pour les difficultés inhérentes à cette noble tâche.

Bien que la sécurité politique soit d'un intérêt général, les faits qui viennent y porter atteinte sont appréciés diversement suivant les circonstances au milieu desquelles ils se produisent et, bien souvent, il faut le dire, suivant le résultat auquel ils conduisent. Ils ne sont nécessairement contraires, ni à la loi morale, ni aux principes absolus de l'ordre social.

Ajoutons que la répression qui peut les atteindre froisse, bien souvent, les sentiments les plus respectables; les vainqueurs, juges dans leur propre cause, peuvent difficilement avoir l'impartialité et la modération désirables. Les vaincus ne sont pas toujours des hommes naturellement dangereux; ils peuvent être ou redevenir des citoyens utiles et considérés. Le désenchantement de la défaite, la perte de leur influence et les rigueurs de l'exil les frappent, d'ailleurs, de privations qui peuvent sembler une sanction suffisante.

Si l'on se place à une certaine hauteur, pour considérer les choses dans leur ensemble et pour ne pas accorder trop d'importance aux ébullitions passagères de la vie sociale, on ne tarde pas à reconnaître que l'intérêt supérieur et général des nations exige qu'elles s'ouvrent réciproquement un asile pour leurs vaincus politiques. Mais ce doit être à une double condition :

1° Ces derniers doivent respecter l'hospitalité qui leur est accordée et s'abstenir de tout acte pouvant porter attteinte à la sécurité interne et externe de l'État qui les a reçus.

2° Il ne faut pas que des crimes ou délits de droit commun puissent, en se couvrant d'un voile politique, obtenir une protection qui ne leur est pas due.

Cette seconde condition qu'il est facile d'énoncer en termes généraux, n'en soulève pas moins de graves difficultés quand il s'agit d'en faire l'application.

1° Le fait politique porte, le plus souvent et presque nécessairement, atteinte au droit commun Lequel de ces deux éléments doit être considéré comme prédominant?

Cette question revient à demander quels sont les traits caractéristiques de l'acte essentiellement politique. On doit, semble-t-il, reconnaître une telle nature à tout acte ayant directement sa cause dans un but politique poursuivi par l'agent. Mais qu'est-ce qu'un but politique? On ne peut certainement pas qualifier de la sorte tout acte se proposant de porter atteinte aux droits de l'État.

Il serait plus prudent, peut-être, de ne pas pousser plus loin cette analyse; ce sont là des questions dont la solution dépend, en grande partie, des dispositions du droit positif.

On ne peut que donner son assentiment aux paroles récemment écrites par un de nos éminents collègues, M. de Bar (1) : « On n'a pas encore réussi à donner une définition rigoureuse des crimes et des délits politiques; il ne serait pas désirable, d'ailleurs, de tenter dans un traité d'extradition l'essai d'une définition pareille. Ce qui peut se faire, ce qui se fait, c'est d'un côté, de ne pas comprendre dans l'énumération des infractions donnant lieu à extradition certaines infractions qui sont toujours ou principalement à considérer comme politiques, et d'un autre côté d'y comprendre certaines infractions qui ne pourront jamais être excusées par des desseins politiques que le coupable aurait prétendûment ou réellement poursuivis. » Il me semble, toutefois, que ce qui peut paraître téméraire et dangereux dans une disposition de droit positif, ne saurait l'être au même degré dans une œuvre purement spéculative. Il paraît, d'ailleurs, nécessaire de pouvoir suivre quelque principe dirigeant, dût-on même se borner à faire, dans les conventions, les énumérations ci-dessus mentionnées On aurait tort de renoncer à toute discussion scientifique sur ce sujet; et, pour ne pas rester court sur une pareille question qui s'adresse plus directement aux publicistes, je vous propose d'examiner, si l'on ne pourrait pas dire que, pour revêtir un caractère politique, le fait doit être dirigé contre la souveraineté de l'État considérée comme telle, contre les institutions, les assemblées ou les individus personnifiant cette souveraineté et par lesquels elle agit. Le régicide sera généralement un crime politique, même dans les cas où les moyens employés devraient étendre leurs effets bien au-delà de la personne du souverain; il faut, toutefois, vérifier si le fait n'aurait pas une autre cause rentrant dans le domaine du droit commun; la personnalité dont il s'agit, ne paraît pas suffire pour que l'acte soit un fait politique. S'il y a eu attaque dirigée contre les agents de la force publique, il faudra vérifier quel en a été le but; c'est la question principale en cette matière.

(1) De Bar, dans l'article cité plus loin; voir le même auteur, *Das internationale Privat- und Strafrecht*, p. 591.

Cette question s'est présentée dans les circonstances suivantes qui ne pouvaient manquer de solliciter vivement l'attention (1).

Au mois de septembre 1854, une machine infernale fut saisie sur le chemin de fer du Nord, entre Lille et Calais; elle avait été disposée pour faire sauter le convoi qui devait transporter l'empereur Louis-Napoléon à Tournai. L'un des accusés qui s'était réfugié en Belgique, y fut incarcéré en vertu d'un mandat d'arrêt décerné en France et rendu exécutoire par ordonnance du tribunal de Bruxelles. La Chambre des mises en accusation ayant ordonné son élargissement, par le motif qu'il s'agissait d'un fait politique, ou tout au moins connexe à un tel fait, cette décision fut cassée par arrêt du 12 mars 1855, et la Cour de Liége à laquelle l'affaire fut renvoyée, se prononça dans le même sens que la Cour suprême. Durant le cours de ces incidents une demande d'extradition fut faite par la France. La Chambre des mises en accusation de la Cour de Bruxelles, consultée par le Gouvernement belge aux termes de la loi du pays, préavisa dans le sens du rejet de la demande. Le Gouvernement n'était pas tenu de se conformer à ce préavis, mais la France retira sa demande.

Ces faits donnèrent naissance à une loi belge du 22 mars 1856, additionnelle à celle du 1er octobre 1833 et portant : « Ne sera pas réputé délit politique, ni fait connexe à un semblable délit, l'attentat contre la personne du chef d'un Gouvernement étranger ou contre celles des membres de sa famille, lorsque cet attentat constituera le fait, soit de meurtre, soit d'assassinat, soit d'empoisonnement. »

Cette doctrine fut ensuite consacrée par deux conventions intervenues entre la France et la Belgique les 22 septembre 1856 et 29 avril 1869. M. Billot ajoute qu'une clause analogue a été insérée dans tous les traités d'extradition conclus par la France depuis 1856, à l'exception de ceux qui sont intervenus avec la Suisse et l'Italie. M. de Vazelhes fait observer que le traité franco-anglais, du 14 août 1876, ne renferme aucune clause pareille (2).

Quelque vive que soit l'antipathie provoquée par de tels attentats, il semble difficile de les soustraire au caractère d'actes politiques, à moins qu'on ne puisse leur assigner une autre cause.

Voici, toutefois, comment s'exprime à cet égard la commission anglaise que j'ai déjà citée : « Il en est autrement quand, en vue de quelque but

(1) Billot, *De l'extradition*, p. 112 et suivantes. — De Vazelhes, *Étude sur l'extradition*, p. 70.

(2) L'ouvrage de M. Billot a paru en 1874, celui de M. de Vazelhes en 1877.

politique ou prétendu tel, il se commet quelque vilain crime tel qu'un assassinat ou un incendie. C'est ainsi que les tentatives d'assassinat commises par des conspirateurs sur la personne d'un souverain, sans tenir compte, peut-être, de ce qu'en agissant ainsi, l'on peut sacrifier d'autres vies, ou l'incendie d'une prison au risque de faire périr par le feu toutes les personnes qui l'habitent, ou le meurtre d'agents de police dans le but de délivrer des prisonniers retenus pour des crimes ou délits politiques, sont des faits au sujet desquels, bien qu'ils aient leur cause dans un but politique, nous ne pouvons penser qu'il y ait lieu d'accorder quelque immunité. La guerre civile et l'insurrection se produisent ouvertement, en plein jour, et peuvent ou ne peuvent pas être justifiées ou excusées par les circonstances; mais l'assassinat ou toute autre espèce de crime révoltant, ne perd rien de son atrocité par sa connexion avec un but politique (1). »

Malgré l'autorité dont une telle commission se trouve revêtue, je ne peux pas m'empêcher de conserver des doutes; je me demande si l'atrocité spéciale dont ces faits peuvent être revêtus, leur fait perdre la nature de faits politiques, si la plus ou moins grande immoralité qu'ils présentent est bien la seule chose qu'on doive prendre en considération, s'il sera bien facile de fixer les limites auxquelles on devra s'arrêter quand on se sera engagé dans une telle voie. La commission reconnaît ces difficultés et conclut en disant qu'il faudrait investir le Gouvernement du pouvoir discrétionaire d'accorder ou de réfuser l'extradition. Un tel pouvoir est-il chose bien convenable en pareille matière?

2° Les faits se présentent rarement dans un isolement complet : des rapports de cause à effet, de but à moyen, ou même, dans certains cas, de simple simultanéité, les mêlent et les combinent dans un réseau plus ou moins indivisible; c'est ce qu'on appelle connexité. Que faut-il faire quand des faits, liés de la sorte, sont contraires les uns au droit politique, les autres au droit commun?

Deux règles semblent prévaloir en cette matière et se justifier par des motifs suffisants :

1° L'extradition ne pourrait avoir lieu au sujet d'un crime ou délit politique, connexe à un crime ou délit de droit commun, pour lequel ce moyen d'agir serait accordé. Quelque intimes et puissants que soient ces liens de connexité, la nature des faits n'en reste pas moins ce qu'elle est effectivement.

(1) Voir page 7 du rapport déjà cité.

2° La connexité d'un crime ou délit de droit commun avec un crime ou délit politique doit, ou peut tout au moins, faire écarter l'extradition pour le premier comme pour le second. Il est à craindre que cette connexité ne reporte sur le premier, en partie tout au moins, les sentiments de partialité et d'irritation qui s'attachent généralement au second.

Il faut s'entendre, toutefois, sur le sens qu'il convient de donner, en telles circonstances, au mot connexité. Il serait impossible de reconnaître une telle importance à toute espèce de rapports que ces faits pourraient avoir entre eux. Une simple simultanéité, dût-elle se combiner avec des espérances d'impunité qui pourraient en résulter, ne saurait suffire pour justifier un tel résultat. Le refus d'extradition suppose que le fait de droit commun a été le moyen ou, tout au moins, la conséquence ou l'accessoire assez direct et naturel du fait politique, pour qu'il soit à supposer qu'il doit provoquer les mêmes sentiments et les mêmes dangers que ce dernier.

d) Les crimes ou délits qui se rapportent à la religion ou même, plus généralement, à tout mouvement d'idées spéculatives se manifestant par la parole ou par la presse, devraient, semble-t-il, provoquer des observations analogues à celles qui se rapportent aux faits politiques.

e) Le refus du service militaire et les faits de désertion ne sont pas sans rapports avec les crimes ou délits politiques. Ils peuvent même se confondre, dans certains cas, avec eux, ce qui a lieu, par exemple, quand les membres d'un parti politique ne répondent pas à l'appel ou s'esquivent. Le doute ne saurait se produire dans cette hypothèse d'identité; il n'y a là qu'un mode de crime ou délit politique, mais on peut hésiter dans les autres cas. De puissantes analogies paraissent, cependant, recommander l'application des mêmes règles. Les tendances actuelles semblent généralement se prononcer dans ce sens : on refuse l'extradition ou on ne l'accorde que sous condition d'un adoucissement de peine. Il en est autrement, toutefois, de la désertion des marins. Les graves conséquences dont ce fait peut être la cause exigent qu'il soit promptement réprimé. Dans la pratique générale, l'extradition n'est pas seulement accordée, elle a lieu suivant une procédure sommaire.

f) La prescription des poursuites ou de la peine ne saurait être sans importance quant à l'extradition. Si l'on s'arrête à la loi de l'État requérant, ce qui paraît assez naturel puisqu'il s'agit d'un acte de juridiction auxiliaire, le doute ne semble pas possible; la question se confond avec celle de compétence; elle est si absolue qu'elle devrait être soulevée en l'absence de toutes réserves expresses. Mais, qu'en est-il, si l'on considère l'extradition comme acte de souveraineté?

L'État requis agissant dans la plénitude de sa responsabilité, l'on se demande s'il peut faire complétement abstraction de ses lois. La prescription repose sur des considérations d'ordre public; elle est une garantie de sécurité; la possibilité de la défense y est grandement intéressée; peut-on refuser à la personne poursuivie la protection de la loi locale quand cette loi repousse l'action dont il s'agit comme entourée de trop de périls et de difficultés, ou comme ne pouvant plus produire l'effet salutaire auquel elle était destinée? Ne semble-t-il pas, d'ailleurs, que dans cette espèce de conflit, la solution la plus douce doive être préférée?

Malgré ces puissantes considérations, je ne pense pas qu'on doive s'arrêter à une solution trop absolue. La faculté de refuser paraît suffire à toutes les exigences de la souveraineté requise. Il pourrait être imprudent d'assimiler complétement les faits intervenus à l'étranger à ceux qui se sont produits sur le territoire.

Il semble même que les faits d'interruption auxquels l'État requérant aura fait procéder devront ressortir leurs effets dans les deux pays; l'État requis n'ayant généralement rien fait dans ce but, le système contraire serait par trop favorable à la personne poursuivie.

g) La nature et le degré des peines édictées par la loi de l'État requérant peuvent aussi mettre obstacle à l'extradition; cette difficulté se présente sous deux aspects différents :

1° L'extradition suppose l'arrestation de la personne poursuivie. On éprouve des doutes sur le droit et la convenance de procéder à cette arrestation quand la peine dont il s'agit n'est que l'amende ou la privation de certains droits ou l'infliction d'autres désavantages, laissant intacte la liberté de la personne; l'extradition peut sembler nécessairement exclue dans ces cas. Cela est vrai quant à l'exécution de la peine, mais la procédure peut avoir aussi ses exigences. L'arrestation provisoire offrant, très-souvent l'avantage d'une meilleure instruction de la cause, il ne serait pas impossible qu'elle fût autorisée par la loi et jugée nécessaire, dans le cas même où toute peine d'emprisonnement serait écartée.

2° Il convient de se réserver le droit de refuser l'extradition quand elle pourrait conduire à l'infliction de peines contraires à la justice ou à l'humanité. La peine de mort provoque tout particulièrement de tels scrupules, dans les cas surtout où elle est repoussée comme foncièrement illégitime.

On peut stipuler qu'on n'accordera l'extradition que sous condition d'un adoucissement ou d'une commutation de peine. Voici plusieurs exemples remarquables de pareilles clauses. L'article 9 du traité conclu le

26 août 1850, entre la France et l'Espagne, porte : « Le gouvernement espagnol étant tenu de respecter le droit qu'acquièrent en Espagne certains coupables, de se soustraire à la peine de mort, en vertu de l'asile ecclésiastique, il est entendu que l'extradition qu'il accordera au gouvernement français des prévenus placés dans ce cas, aura lieu sous cette condition, que la peine de mort ne pourra leur être appliquée si cette peine qui, dans l'état actuel de la législation française, n'est applicable à aucun des prévenus admis en Espagne au droit d'asile, leur devenait plus tard applicable. L'article 3 du traité conclu, en l'année 1872 entre l'Espagne et le Brésil porte : » Les individus accusés ou condamnés pour crimes qui, suivant la législation du pays requérant, entraîneraient la peine de mort, seront livrés à la condition que cette peine sera commuée. La disposition finale de l'article 5 du traité conclu, le 30 octobre 1873, entre la Suisse et le Portugal porte : « Les individus accusés ou condamnés pour des crimes auxquels, d'après la législation de l'État requérant, la peine de mort est applicable, ne pourront être remis qu'à la condition de la commutation de cette peine. »

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici ce qu'il y a de nécessairement relatif dans l'application du droit pénal. L'État requis doit apprécier la gravité des peines avec une certaine largeur; il ne peut exiger la certitude, ni même la probabilité, que la peine qui sera prononcée par l'État requérant ne dépassera pas celle qui résulterait d'un jugement intervenu sur son propre territoire. Les circonstances spéciales du pays requérant peuvent réclamer et justifier une plus grande sévérité. Il ne faut pas oublier que l'extradition se présente, avant tout, comme acte auxiliaire; il doit être satisfait aux exigences de cette nature dans la mesure de ce que permettent les considérations d'ordre public.

h) Ce que j'ai dit au sujet des peines semble, généralement, applicable à la procédure, par des motifs plus ou moins analogues. Il faut ajouter, toutefois, que les moyens de procédure se combinant, fort souvent, pour former un ensemble, il y aurait lieu de refuser l'extradition plutôt que de ne l'accorder que sous condition, et qu'il paraît impraticable d'exiger le recours à une procédure non usitée dans le pays.

§ 4. — *Caractère général de la loi pénale, de l'organisation judiciaire et de la procédure.*

Je n'ai que bien peu de mots à ajouter, sous cette rubrique, à ce que j'ai dit au sujet de certaines peines et de certaines procédures inacceptables.

Il me semble, toutefois, convenable d'ajouter que, sans qu'il y ait de graves motifs de blâme bien caractérisé sur l'un des points ci-dessus mentionnés, il se peut que le mal se trouve dans l'ensemble et dans les tendances générales de la loi, quelquefois même, dans la manière dont on en fait l'application. Les hommes peuvent laisser à désirer plus que les institutions.

Toutes ces considérations conduisent à penser qu'il est prudent de ne pas se lier d'une manière définitive et de se réserver la faculté de dénoncer le traité par une déclaration faite une année d'avance.

Section 3. -- *Quels sont les droits et les obligations qui dérivent de l'extradition pour l'État qui l'a obtenue.*

Cette question peut se présenter sous trois aspects différents, selon qu'il s'agit du fait même pour lequel l'extradition a eu lieu, d'un fait commis antérieurement ou postérieurement à cet acte.

La première de ces hypothèses ne semble pas soulever de bien sérieuses difficultés quand on la considère en théorie purement spéculative, abstraction faite de toute disposition de droit positif, de toute convention et de toutes réserves qui pourraient être intervenues.

L'État requérant a obtenu les fins de sa demande, parce qu'il a été reconnu compétent avant tous autres, au sujet des poursuites entreprises; c'est en vue de cette compétence que l'individu lui a été remis; il y puise le droit d'agir en pleine liberté; il peut condamner, acquitter, absoudre ou grâcier dans la pleine latitude que ses lois lui accordent. Rien ne s'oppose même à ce qu'il se déclare incompétent après un nouvel examen; et, sauf stipulations contraires, il ne saurait être tenu, quelle que soit la décision par lui prise, de retenir ou de renvoyer la personne poursuivie.

Les faits postérieurs à l'extradition rentrent naturellement sous les règles du droit commun quant à la compétence internationale.

Ceux qui sont antérieurs peuvent, au contraire, provoquer la discussion. Je n'estime pas devoir m'arrêter, d'une manière spéciale, à la controverse récemment intervenue sur ce point, entre l'Angleterre et les États-Unis, au sujet de leur traité de 1842. Trois de nos éminents collègues s'en sont tout particulièrement occupés(1). Je rappellerai seulement, parce que de tels

(1) M. William Beach Lawrence (Albany Law Journal 5 août 1876. p. 85), M. J. Westlake (mémoire lu en octobre 1876 à Liverpool devant l'association nationale pour le progrès de la science sociale, sous le titre : Quelles sont les limites dans lesquelles l'extradition doit

faits honorent la science, que ceux de ces Messieurs, dont les pays étaient directement engagés dans la polémique, se sont prononcés chacun dans le sens de la partie adverse. Le troisième, M. de Bar, s'est arrêté à un système intermédiaire. Il est bien certain qu'en droit positif, la solution de telles difficultés dépend toujours, dans une très large mesure, de la position respective des deux États et même de l'organisation interne de chacun d'eux.

Le but de ce rapport, et la nature habituelle de vos délibérations, m'engagent à n'aborder la question qu'au point de vue des principes les plus généraux. Je fais abstraction de tout document de droit positif, pour ne rechercher que ce que la nature des choses semble réclamer.

Nous avons déjà vu que l'extradition réunit en elle le double caractère d'acte auxiliaire et d'acte de souveraineté. Le droit et le devoir de rechercher comment cette conciliation doit se faire, rentrent, bien certainement, dans les attributions de l'État requis, puisqu'on s'adresse à lui comme souverain. L'extradition peut s'imposer à lui comme un devoir ; mais, c'est à lui seul qu'il appartient, en l'absence d'un traité, de vérifier l'existence et l'étendue de ce devoir. Il en résulte que s'il a livré telle personne en vue de tel fait, ce serait outrepasser sa volonté et porter atteinte non seulement à son droit, mais encore à une tâche à lui spécialement confiée, que d'étendre à d'autres faits les conséquences de cet acte. L'intérêt de la personne poursuivie serait aussi gravement compromis par un tel procédé : elle se verrait ainsi privée de garanties que les circonstances paraissaient lui assurer [1].

Il est vrai que la difficulté peut se compliquer d'une question d'interprétation, mais la nature des choses, la position respective des parties et l'intérêt de la personne poursuivie tendent à faire prévaloir, dans le doute, le sens étroit sur le sens large, même en l'absence de toute convention.

Il résulte de ce qui précède qu'on ne doit ni retenir la personne extradée, ni la juger contradictoirement, ni la punir au sujet de tout fait antérieur à

être considérée comme un devoir international ?). M. de Bar (article inséré dans la Revue de droit international de Gand, année 1877.)

Voir aussi Louis Renault : Étude sur l'extradition en Angleterre, p. 21 et les références. Cette étude, récemment insérée dans le bulletin de la société de législation comparée de Paris, a été aussi tirée à part.

(1) La doctrine et la jurisprudence françaises se sont fortement prononcées dans ce sens. Voir les autorités citées, dans Dalloz 1867, sous l'arrêt Renneçon du 4 juillet même année, p. 281, n° 6 de la note, et l'arrêt Bouvier, rendu le 14 mars 1873 par la Cour de cassation. Dalloz 1874, page 502 et les notes.

Voir sur le droit anglais les renseignements fournis par M. Renault dans son intéressante brochure sur l'extradition en Angleterre.

l'extradition autre que celui qui a motivé celle-ci, sans avoir obtenu le consentement de l'Etat de refuge, si la personne poursuivie ne s'est pas volontairement constituée, si elle n'est pas restée sur le territoire après l'expiration d'un délai convenable, lui permettant d'en sortir, ou si elle n'y est pas rentrée spontanément après l'avoir quitté. Cette règle reste applicable dans les cas où il s'agit de crimes ou de délits connexes, à moins que les traités ne contiennent quelques réserves à cet égard. Cela doit être, même dans les cas où il y aurait un jugement précédemment intervenu ; la personne extradée est à considérer comme absente en ce qui a trait aux conséquences de ces faits et de ces jugements.

En pure théorie spéculative, je n'hésite pas à faire un pas de plus en disant que la procédure contradictoire devrait prendre immédiatement fin, si les débats venaient à démontrer qu'il n'y avait pas lieu à extradition. Il est vrai que cette question se rattache plus ou moins directement à celle de savoir si l'interprétation de pareils traités rentre régulièrement dans la compétence des tribunaux. Je reviendrai plus tard sur cette controverse [1].

Comme il s'agit d'un sujet profondément empreint de considérations d'ordre public, on peut se demander si la personne poursuivie peut renoncer à l'application des règles énoncées ci-dessus. Il semble généralement admis que l'accusé peut se constituer quand il l'estime conforme à son intérêt. S'il a pris la fuite, il a le droit de rentrer sur le territoire, et l'on ne voit pas pourquoi l'extradition le priverait de la faculté de prendre le parti qui lui semble le plus convenable. Les débats contradictoires et l'acceptation de la peine apparaissent, généralement, comme procédé normal.

Les réserves intervenues entre les États ne semblent pas devoir porter atteinte à ce qui est un droit naturel pour l'accusé. Quoiqu'on en dise, ces réserves sont faites dans son intérêt ; et, bien qu'une doctrine que je ne saurais admettre, lui refuse le droit de les invoquer directement et personnellement, il me semble impossible qu'on les lui impose contre sa volonté [2].

La personne poursuivie peut indéfiniment profiter de l'immunité mentionnée ci-dessus, si elle ne se constitue pas ; mais le gouvernement a le

(1) Voir sur ces questions d'attribution l'arrêt rendu le 13 avril 1876 par la Cour de cassation française (affaire Roth), Dalloz, 1876, p. 512, et les références comprises en la note ; spécialement les arrêts Renneçon et Faure dit de Monginot des 4 et 25 juillet 1867. Dalloz, 1867, p. 281, et les notes détaillées et doctrinales. Voir aussi Cour d'assises de la Vienne, 3 décembre 1866, Dalloz 1867, 2, p. 271. Ces arrêts refusent aux tribunaux le droit de statuer.

(2) Voir sur cette controverse, Fiore, *Effetti* etc., p. 354

droit de la faire conduire à la frontière ou de lui dénoncer un terme convenable passé lequel il pourra être procédé contre elle. Ce terme est souvent fixé dans les traités.

Telles sont les règles qui semblent dériver de la nature des choses; je ne pense pas qu'en théorie spéculative, on doive toujours leur imposer des exceptions; mais je ne veux pas demander que pareilles exceptions soient exclues d'une manière absolue; c'est affaire de convenances respectives et de confiance réciproque; des traités peuvent réglementer cette matière, dans les limites de ce que permet l'ordre public.

Nos collègues, MM. Westlake et de Bar, me paraissent aller bien loin dans la part qu'ils font à l'État qui a obtenu l'extradition; il me semble difficile de poser comme règle générale que cet État soit plus ou moins directement autorisé à poursuivre, à moins qu'il ne s'agisse, suivant M. de Bar, d'un crime ou délit politique ou d'une contravention aux lois de douane ou d'impôt, et, suivant M. Westlake, d'un crime ou délit politique seulement.

La commission anglaise, précédemment citée, se prononce dans un sens analogue : « On demande si l'État requérant, qui aurait obtenu l'extradition pour un fait, pourrait juger la même personne pour un autre fait. Nous ne voyons pas pourquoi il ne le pourrait pas, sauf en ce qui a trait aux transgressions politiques ou purement locales. Autant que nous pouvons en juger, la principale raison qui a fait jusqu'ici repousser ce mode d'agir, a été la crainte que le gouvernement étranger ne pût abuser de l'extradition obtenue en vue d'un délit commun, pour intenter un procès politique. Sauf lorsqu'il s'agit des genres de faits ci-dessus mentionnés, nous ne voyons pas ce qui pourrait faire penser que le gouvernement étranger porte atteinte à notre droit, en jugeant un fait qui n'a pas été l'objet de l'extradition. S'il s'élève, contre la même personne, une autre accusation qui pourrait donner régulièrement lieu à une telle mesure, nous ne voyons pas ce qui pourrait s'opposer à une telle instance [1]. »

Je ne pense pas que, dans l'état actuel des institutions et des idées, un pareil mode de vivre ait de bien grandes chances de se faire généralement accepter. Quant à fixer scientifiquement d'autres limites en termes généraux, cela ne me semble pas praticable; il s'agit d'une appréciation à faire au sujet de circonstances relatives et fort diverses. La fixation de telles limites fût-elle possible; dût-on même n'avoir à se préoccuper que des

(1) Voyez page 9 du rapport déjà cité.

crimes ou délits politiques, c'est à l'État de refuge et non à l'État plaignant qu'il appartient d'en reconnaître l'existence et tous les accessoires.

Le premier de ces États aura-t-il toujours le courage, la force et la possibilité de faire valoir ses griefs après coup? Ne sera-t-il pas bien tard si l'instance a été intentée, le jugement rendu, exécuté peut-être?

Un membre de la Commission, M. Torrens, a fait insérer, à la suite du rapport, une vive polémique dirigée contre l'avis de la majorité sur ce point.

Section 4. — *Par quel genre de dispositions l'extradition doit-elle être réglementée; comment cette réglementation doit-elle se faire et comment doit-elle être mise en pratique.*

L'extradition repose sur une obligation naturelle dont le vague et les complications demandent bien certainement l'intervention du droit positif. Il faut la réglementer, selon ce que réclament les exigences d'une bonne administration de la justice; mais comment s'y prendra-ton pour avoir quelques chances d'atteindre au but?

Quant aux moyens à employer, des conventions diplomatiques se présentent, en première ligne, comme nécessaires; c'est bien de rapports internationaux qu'il s'agit; la réciprocité paraît, d'ailleurs, en former l'un des éléments les plus indispensables.

Les exigences de la pratique demandent aussi le recours à ce genre d'acte qui, plus que tout autre, peut conduire aux résultats suivants :

1° Éviter les incertitudes, les contestations et les lenteurs dans une matière où la résolution, l'accord et la promptitude sont, avant tout, nécessaires;

2° Augmenter la force préventive de la loi pénale par la certitude que les mesures sont prises pour la faire respecter, en écartant les effets d'une évasion;

3° Satisfaire d'un commun accord aux idées, aux besoins et aux institutions qui prévalent dans l'un et l'autre pays;

4° Exercer les uns sur les autres une influence salutaire, par le besoin d'une confiance réciproque, base nécessaire de pareils actes.

Cette première question résolue dans ce sens, il s'en présente nécessairement plusieurs autres :

1° A quelle autorité le soin de conclure ces traités sera-t-il confié; en chargera-t-on le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif; chacun d'eux ne devrait-il pas y intervenir et de quelle manière?

2° Quelle sera la teneur de pareilles dispositions; devront-elles être prises dans un sens restrictif ou dans un sens purement énonciatif?

3° A quelle autorité confiera-t-on l'application de ces règles, quelle en sera la nature et qui pourra les invoquer?

Ces chefs de questions dont chacun fera l'objet d'un paragraphe spécial, peuvent rentrer plus ou moins les uns dans les autres; mais ils n'en doivent pas moins être étudiés chacun séparément.

Les solutions à adopter dépendent, nécessairement, dans une large mesure, de l'organisation interne de chaque État.

La manière dont ces questions sont posées suppose qu'il s'y agit de ce qu'on appelle un régime constitutionnel où les diverses fonctions du mécanisme politique sont divisées en trois grands embranchements.

Quand on considère l'extradition dans son ensemble, avec tout le mouvement qui s'y rattache, on y voit bien intervenir, nécessairement, les trois pouvoirs de l'État; la difficulté consiste à tracer les limites qui doivent être respectées par chacun d'eux.

Je ne crains pas de le dire : nous nous trouvons maintenant en face des questions les plus vitales, les plus importantes et les plus ardues de notre sujet. Les complications qu'elles présentent s'augmentent encore de l'état transitoire dans lequel se trouvent les institutions et les idées.

§ 1. — *Conclusion des traités d'extradition.*

Nous avons vu que l'extradition est un acte de souveraineté de la part de l'État qui l'opère. Les dispositions fondamentales qui la créent, en quelque sorte, en fixant et en réglementant les conditions auxquelles elle aura lieu, semblent, en conséquence, ressortir au pouvoir législatif, ce pouvoir représentant, généralement, la souveraineté dans ses manifestations de la vie ordinaire.

Mais, un traité suppose une convention nécessairement précédée d'une sorte de débat entre les parties contractantes. Ce débat ne saurait rentrer dans les fonctions législatives; l'autorité exécutive, naturellement appelée à représenter l'État dans ses rapports avec les souverainetés étrangères et connaissant, mieux que toute autre, ces rapports, semble tout spécialement appelée à procéder en telle matière.

Pendant longtemps, elle en fut exclusivement chargée, parce qu'elle réunissait en ses mains les deux autres pouvoirs. De puissantes considérations pratiques ont pu la maintenir en possession de ce droit exclusif soit comme lui revenant directement, à titre de droit, soit par une sorte de délé-

gation générale d'un pouvoir supérieur. C'est ainsi qu'au moment où j'écris ces lignes, les jurisconsultes français ne sont pas d'accord sur la question de savoir si l'article 8 de leur loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 veut ou ne veut pas que les traités d'extradition soient ratifiés par le pouvoir législatif[1].

En dehors de ce système exclusif, il se trouve deux modes de combinaisons se rapportant à la conclusion définitive des traités d'extradition. C'est toujours l'autorité exécutive qui agit et conclut, mais avec la coopération du pouvoir législatif. Celui-ci intervient de deux manières, avant pour autoriser à certaines conditions ou après pour sanctionner. C'est entre ces deux systèmes qu'il faut choisir, à moins qu'on ne les combine ce qui pourrait être le cas pour la France, provisoirement tout au moins, suivant le projet discuté[2].

Le premier s'appuie sur de très respectables autorités ; il est admis en Angleterre, en Belgique et dans les Pays-Bas ; il est, de plus, sur le point d'être introduit en France, combiné peut-être comme il vient d'être dit.

L'Angleterre doit se trouver encore, au moment où j'écris ces lignes, sous l'empire de deux lois, l'une du 9 août 1870, l'autre du 5 août 1873 qui remontent à des documents antérieurs et sont sur le point d'être modifiées elles-mêmes [3].

La Belgique est régie par une loi du 18 mars 1874, intitulée loi sur les extraditions et portant, article 1 : Le gouvernement pourra livrer aux gouvernements des pays étrangers, à charge de réciprocité, tout étranger poursuivi, ou condamné par les tribunaux des dits pays, comme auteur ou complice, pour l'un des faits ci-après énumérés, qui auraient été commis sur leur territoire ; article 2 : Néanmoins, lorsque le crime ou le délit donnant lieu à la demande d'extradition aura été commis hors du territoire de la partie requérante, le gouvernement pourra livrer, à charge de réciprocité, l'étranger poursuivi ou condamné, dans le cas où la loi belge autorise la poursuite des mêmes infractions commises hors du royaume[4].

(1) Voir sur cette controverse la page 6 du rapport déposé au Sénat le 17 décembre 1878, par M. Bertauld et p. 45 de l'étude de M. de Vazelhes sur l'extradition. La polémique s'est reproduite devant le Sénat dans la discussion du projet Dufaure ; voir le *Journal officiel* de 1879, p. 2944.

(2) Voir *Journal officiel*, p. 2944 déjà citée.

(3) Voir l'annuaire de législation étrangère paraissant à Paris, 1872, p. 11 et 1874, p. 75 et Fiore, *Effetti*, etc. p. 250. Voir aussi le rapport anglais cité plus haut et l'étude de M. Louis Renault citée plus haut.

(4) Voir l'annuaire déjà cité, 1875, p. 104 et Fiore, *Effetti*, etc. p. 231.

La dernière loi hollandaise est, à ma connaissance, celle du 6 avril 1875. Elle est intitulée : loi réglant les conditions générales auxquelles des traités d'extradition pourront être conclus avec les puissances étrangères. L'article 1 porte : « Aucun nouveau traité d'extradition ne pourra être conclu, et les traités existants ne pourront être modifiés qu'en conformité de la présente loi. » L'article 2 ajoute : « Les étrangers ne sont extradés que du chef des infractions mentionnées ci-après, ayant été commises en dehors du royaume. » L'article 7 contient cette disposition qui me semble plus ou moins périlleuse : « L'extradition ne sera accordée qu'à la condition que l'individu extradé ne sera ni poursuivi, ni puni pour une infraction qui ne serait pas mentionnée dans le traité et qui aurait été commise avant son extradition à moins qu'il n'ait eu, pendant un mois après son extradition, la faculté de quitter le pays[1]. »

Il ne semble pas possible de mettre en doute la convenance, et même la nécessité, d'une loi générale sur l'extradition; il y a là toute une procédure à suivre et qu'il est bon de réglementer, une fois pour toutes, par un ensemble de dispositions uniformes, parce qu'il s'y agit d'actes qui n'influent généralement pas sur la conclusion des traités et qui sont régis par des règles susceptibles de recevoir directement leur exécution sur le territoire.

En dehors de ces cas, ou si l'on veut de ces matières plus ou moins internes, s'il s'agit de fixer les conditions et les clauses se rapportant à la conclusion des traités, deux graves objections paraissent se présenter.

1° Ce sont là des actes qui ne peuvent pas être tous jetés sur le même moule et qui peuvent, au contraire, réclamer une assez grande variété, suivant la position respective des États, suivant l'identité plus ou moins grande de leurs lois et suivant le degré de confiance réciproque qu'elles inspirent.

La loi régulatrice doit nécessairement se mouvoir entre deux écueils : elle pourrait, facilement, être trop large ou trop rigoureuse.

Dans le premier cas, elle ne présentera pas les garanties suffisantes et l'autorité administrative sera généralement mal placée pour adopter des restrictions qui ne lui ont pas été imposées; elle pourra craindre de paraître trop timide aux nationaux, trop rigoureuse aux étrangers.

Dans le second cas, la loi privera de la possibilité d'admettre des clauses que des circonstances particulières recommanderaient comme ne présentant aucun danger et pouvant réaliser de grands avantages.

Je crois pouvoir le dire : l'effet de pareilles lois doit être, assez naturel-

(1) Voir l'annuaire cité ci-dessus, année 1876, p. 650, et Fiore, *Effetti* etc. p. 270.

lement, de conduire à une sorte de moyenne qu'on suivra tant par habitude que par la difficulté de s'en écarter sans s'exposer à la critique ; il y aura là comme un oreiller de paresse sur lequel on croira pouvoir se reposer à l'abri de toute responsabilité, un lit de Procuste aux dimensions duquel les tailles les plus diverses devront s'accommoder.

2° L'autre objection se trouve dans les contestations qui peuvent surgir de ce que l'on prétendrait que l'autorité exécutive ne s'est pas exactement conformée aux limites et aux directions contenues dans la loi. Il pourrait en résulter des conflits qui doivent être, tout particulièrement, évités en pareille matière.

Soumettre ces traités à une sorte de ratification du pouvoir législatif serait compliquer ces difficultés plutôt que les aplanir. Les vraies questions législatives ayant été résolues, d'une manière générale, après un examen approfondi portant sur l'ensemble du sujet, dans les dispositions antérieures devant servir de type, il serait inconvenant de les remettre en discussion pour chaque cas particulier ; ce serait ôter à cette loi sa véritable importance. S'il ne s'agit que de vérifier si le traité respecte bien les conditions et les restrictions fixées par cette loi, le corps législatif se trouve ainsi chargé de fonctions administratives ou judiciaires, ce qui est une perturbation.

Je crois pouvoir conclure de ce qui précède que la marche la plus convenable, en ce qui a trait directement à la conclusion des traités d'extradition, consiste à charger l'autorité exécutive de la discussion et de la conclusion de ces actes, sauf à réclamer, pour chaque cas, la ratification de l'autorité législative; c'est le système suivi spécialement en Suisse. Il laisse à chacun des deux pouvoirs la faculté d'agir avec une entière liberté, dans la sphère de ses attributions, en tenant compte des circonstances particulières qui se présentent dans chaque cas. Tout se concentre finalement ici dans l'acte législatif portant sanction du traité et se l'appropriant par cela même; il n'y a pas à se préoccuper de la question de savoir si cet acte est bien conforme à un document antérieur, fixant les conditions auxquelles il devait se conformer.

Si l'on regrette le genre d'uniformité qui semble devoir résulter de l'autre système, je répondrai qu'il s'agit d'un sujet où la variété est dans la nature des choses.

Ces craintes seraient, d'ailleurs, bien peu fondées : l'esprit de routine est si commode qu'on lui fera toujours de larges concessions; il faut le combattre plutôt que l'encourager.

§ 2. — *De la teneur de pareilles dispositions et de leur caractère restrictif ou purement énonciatif.*

Nous avons vu que l'extradition dérive d'une obligation naturelle; elle est, à la fois, un acte de souveraineté et l'accomplissement d'un devoir social, qui préexiste aux documents du droit positif. Il semble en résulter que, pris en eux-mêmes et considérés dans leur nature originelle, ce droit et ce devoir ne sont pas renfermés dans des limites strictement fixées; la conscience et la volonté paraissent appelées à s'y déployer avec une grande liberté.

Cela est vrai dans le monde abstrait des idées et du sentiment; mais il faut compter avec la nature et les exigences de la vie positive : ce droit et ce devoir ne peuvent rester à leur état naturel; ils doivent être réglementés suivant les exigences d'une bonne administration de la justice et c'est cette réglementation qui constitue le droit positif.

La souveraineté elle-même se voit de plus en plus généralement soumise à des restrictions de fait résultant de la manière dont elle s'exerce. Aussi longtemps qu'elle est restée en mains de monarques autocrates et tout puissants, elle a pu conserver le caractère absolu qu'elle semble avoir dans les abstractions purement spéculatives; elle perd ce caractère quand elle est exercée par des agents qui sont engagés eux-mêmes dans des liens de sujétion et dont les pouvoirs sont, par cela même, limités. Les progrès du régime constitutionnel tendent à faire disparaître de la vie positive l'idée d'un pouvoir abstrait et sans limites.

Bien souvent, en étudiant les doctrines encore plus ou moins généralement admises au sujet de l'extradition, je me suis demandé si l'on y tient suffisamment compte de cette transformation sociale. La souveraineté ne s'exerce plus d'une manière absolue; l'activité et les attributions de ses représentants habituels se trouvent limitées, soit par le pouvoir constituant, soit par l'autorité législative, soit, dans certains cas, par la réglementation même que ces représentants ont consacrée.

Nous pouvons conclure de ce qui précède qu'à la base et à l'origine des difficultés soulevées par l'extradition, se trouve une question de pouvoirs et de compétence non pas de la souveraineté idéale et abstraite mais des fonctionnaires qui ont la prétention de la représenter.

Nous avons déjà vu que cette souveraineté s'exerce, en matière d'extradition, par l'action combinée du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Elle se manifeste en deux genres de documents, une loi régulatrice et des traités.

Quant à la loi générale devant servir de type aux traités, elle est limitative de sa nature, puisqu'elle est généralement destinée à fixer les conditions auxquelles ces actes doivent être conclus, les restrictions auxquelles ils doivent être soumis.

Les énonciations que cette loi doit renfermer se présentent généralement sous deux aspects :

1° En tant que destinée à servir de type aux traités, il faut qu'elle indique, en termes généraux et laissant une grande latitude pour en faire l'application, les énonciations diverses qui doivent se trouver dans ce genre d'actes. C'est une question sur laquelle je reviendrai en traitant directement de ces derniers.

2° Cette loi doit pousser, autant que possible, à la conclusion de traités; c'est le procédé normal en cette matière, celui qui intervient de plus en plus généralement. Il faut, toutefois, prévoir l'absence de telles conventions et conférer à l'autorité exécutive les pouvoirs nécessaires pour satisfaire aux exigences de chaque cas.

Considérés en eux-mêmes, les traités n'ont rien de restrictif : s'engager à opérer l'extradition dans certains cas, n'emporte pas, en soi, l'obligation de s'en abstenir dans tous les autres. Il reste la question générale des pouvoirs dont je vous ai entretenus plus haut. On va très loin dans ce sens, et l'on écarte toute idée de limites et de garanties, quand on admet avec la doctrine française, encore généralement suivie, que le pouvoir exécutif peut agir en toute liberté (1). Je reviendrai plus tard sur les scrupules précédemment énoncés à cet égard.

Si l'on me demande quel doit être le droit de l'autorité exécutive en dehors des cas prévus par les traités, je dirai qu'une distinction semble devoir être faite : Pour tous les pays avec lesquels il n'existe pas de traité, le gouvernement doit être investi comme je viens de le dire, du droit de requérir ou d'accorder l'extradition, dans les limites qui lui sont fixées par la loi ; mais s'il existe un traité, les termes doivent généralement en être limitatifs.

La première de ces propositions paraît justifiée par la nature même de l'extradition et par ce que j'ai dit plus haut en parlant de loi destinée à servir de type.

La seconde peut s'appuyer sur les considérations suivantes : On aurait

(1) Voir l'arrêt Roth du 13 avril 1876. Dalloz, 1876, I, p. 512. Cet arrêt s'appuie sur ce que le droit d'extradition est un droit que le Gouvernement puise dans sa propre souveraineté. Voir aussi la note détaillée insérée dans Dalloz, année 1867, p. 281.

tort, en premier lieu, de ne se préoccuper que des exigences de la répression; il faut aussi considérer celles de la sécurité des individus qui pourraient être exposés à des poursuites. Ils ont aussi des droits avec lesquels il faut savoir compter. Ajoutons que les traités prennent de plus en plus un grand développement; la liste des faits qu'on y fait rentrer, va toujours en s'étendant et l'on peut facilement admettre que ceux qui sont restés en dehors, en ont été exclus, parce qu'ils n'ont pas une importance suffisante ou parce que l'extradition présenterait, en ce qui les concerne, des inconvénients ou des dangers que les avantages pouvant résulter de cet acte ne compenseraient pas suffisamment. Ces motifs conduisent soit à une rédaction soit à une interprétation limitatives.

Quant à ce que les traités doivent contenir, je ne peux que me référer à ce qui a été dit plus haut, au sujet des conditions et des restrictions à stipuler. Les faits pouvant donner lieu à l'extradition doivent, autant que possible, faire l'objet d'énonciations claires et précises; les mots à employer dépendent, en grande partie, de la terminologie adoptée dans les pays contractants.

§ 3. — *Questions de compétence et d'opposabilité.*

La question des formes à observer et des fonctionnaires à mettre en mouvement en ce qui concerne l'extradition, peut être résolue différemment selon qu'il s'agit des démarches à faire entre les États intéressés ou d'actes se réalisant sur chaque territoire pris isolement.

Le caractère diplomatique prédomine, bien certainement, dans l'ensemble de la procédure, parce qu'il s'agit, avant tout, d'un acte international.

Il y a, cependant, plusieurs phases de la procédure à chacune desquelles il est naturel de se demander s'il n'y a pas lieu de recourir à la magistrature judiciaire et quel rôle il convient de lui assigner. Ces phases se rapportent :

1° A la première instruction qui précède la demande d'extradition, dans le pays requérant.

2° A celle que cette demande provoque dans le pays requis, sur la question de savoir quelle réponse doit y être faite.

3° A celle qui suit l'extradition dans le pays qui l'a obtenue.

L'action judiciaire prédomine, bien certainement, dans la première où le caractère international ne s'est pas encore produit, et dans la troisième où il paraît être arrivé à son terme. Il semble qu'il ne puisse plus s'y présenter qu'une seule question s'y rapportant : l'accusé peut-il se plaindre de

ce qu'il n'y avait pas lieu à extradition? La seconde se trouve, au contraire, placée au centre du mouvement international; c'est là que doit se résoudre le problème qui est la base et la cause de tout ce mouvement : y a-t-il lieu d'accéder à la demande?

Nous voici, maintenant, placés directement en face des plus grandes difficultés de notre sujet. L'action judiciaire naturellement appelée à prévaloir partout où le droit interne semble prédominer, doit-elle être exclue dans l'hypothèse contraire où le caractère international paraît se présenter à son plus haut degré de puissance?

Ceci conduit à un autre problème qui s'impose nécessairement à nous.

Que sont et que doivent être les traités d'extradition? Faut-il les assimiler à des lois ordinaires que les parties intéressées peuvent invoquer, ou faut-il n'y voir que des actes de haute administration que les souverainetés contractantes ont seules le droit d'interpréter et de discuter, parce qu'en les stipulant elles ne se sont pas proposé d'autre but que de fixer entre elles le mode de vivre qu'il leur a paru convenable d'adopter, sans contracter aucun engagement avec les individus qui pourraient s'y trouver intéressés.

Nous avons vu que ces dernières idées sont fortement représentées dans la doctrine et la jurisprudence françaises; il est intéressant de voir comment elles apparaissent dans le projet récemment élaboré par M Dufaure et dans les discussions que ce projet a provoquées au sein du Sénat.

Les anciennes doctrines y sont maintenues tout en s'y trouvant entourées de garanties cherchées dans l'intervention de la magistrature judiciaire; mais cette intervention s'y produit seulement à titre de préavis ne liant pas le Gouvernement; c'est le système belge avec quelques développements. Voici, d'ailleurs, comment M. Bertauld s'exprime, à cet égard, dans le rapport déposé au Sénat le 17 décembre 1878 :

« Le Gouvernement et la commission considèrent que les étrangers qui, par leur résidence en France, sont devenus nos hôtes, ont droit à une protection qui les abrite contre des revendications dénuées de motifs sérieux.

» Le projet, bien loin d'amoindrir les conditions tutélaires qui ont jusqu'ici prévalu dans les relations internationales, les accroit et les fortifie; il autorise un débat public sur les exceptions dont les étrangers sur notre sol peuvent se couvrir pour écarter l'extradition.... Dans tous les cas, la discussion est contradictoire avec le ministère public.

» Sans doute la Chambre des mises en accusation, parce que la matière est internationale et par suite non contentieuse, ne rendra pas une décision proprement dite, elle exprimera un avis qui sera transmis au Garde des

Sceaux Ministre de la Justice, et préviendra toute surprise dans les concessions d'extradition ; elle n'aura pas à vérifier la force des présomptions de culpabilité ; cette vérification appartiendra aux juridictions de la puissance requérante. Sous ce rapport, notre loi s'écarte du système de la loi anglaise qui exige pour l'extradition des justifications qui légitimeraient la poursuite ou la condamnation en Angleterre [1] ».

On voit que dans ce mode de procéder le Gouvernement se réserve toute sa liberté d'action ; la magistrature judiciaire ne lui donne qu'un préavis auquel il n'est pas tenu de se conformer. Voyons maintenant comment on procède en Angleterre et en Suisse où l'on suit des principes tout différents.

En Angleterre, l'extradition ne peut avoir lieu que sur la production de preuves suffisantes pour que la loi anglaise autorisât la mise en jugement s'il s'agissait d'un fait commis sur le territoire. C'est la magistrature judiciaire qui tranche cette question d'une manière définitive en ce sens que le Gouvernement ne pourrait pas opérer l'extradition si l'acte judiciaire était contraire [2].

Cette disposition paraît ne se rapporter qu'aux présomptions relatives aux faits allégués. Ne se référant qu'aux règles admises en ce qui concerne les faits intervenus sur le territoire, elle semble laisser l'interprétation des traités dans les attributions du pouvoir exécutif, puisque ce genre d'acte serait inapplicable dans cette hypothèse. Une telle règle est, bien certainement, revêtue d'un caractère de grandeur et de libéralisme ; il est beau de voir maintenir, avec une semblable rigueur même à l'égard des étrangers, des garanties qui font honneur au droit anglais. On se plaint, toutefois, des difficultés et des lenteurs qui peuvent en résulter. Je ne sais pas si les mesures adoptées en Belgique et proposées pour la France ne conduisent pas à de parails inconvénients, si l'on ne veut pas procéder par trop sommairement. Le mode anglais présente, dans tous les cas, l'avantage de fournir une protection mieux assurée ; il évite le danger de sembler mettre en opposition le droit et la politique, en subordonnant le premier à la seconde ; ce sont là des conflits dont même la simple apparence doit être évitée.

La Suisse a pris une position toute spéciale dont il est nécessaire de

(1) Voir les pages 16 et suivantes du rapport cité et pages 10 et suivantes de l'étude de M. Renault. On peut consulter sur ce projet les articles insérés par M. Charles Antoine dans la *Revue critique de législation*, année 1879.

(2) Voir spécialement l'article 10 de l'acte du 9 août 1870 Les Etats-Unis ont une législation analogue dont on peut lire une traduction italienne dans Fiore, ouvrage cité (page 214 et suivantes).

faire une étude attentive. Abstraction faite de toute gloriole nationale, je crois que son exemple mérite d'être suivi et j'espère qu'il le sera quand on aura définitivement triomphé de vieilles idées sur la souveraineté.

On considère trop exclusivement celle-ci comme pouvoir absolu, sans se préoccuper assez des devoirs qui lui incombent et du droit des individus. Il semble impossible de faire abstraction de ces droits et de ne pas leur accorder, à eux directement, l'action qui leur est nécessaire devant l'autorité leur offrant les plus sérieuses garanties et le plus naturellement appelée à les protéger.

S'il est vrai, comme j'en ai le pressentiment, que les transformations qui s'opèrent dans les institutions et dans la doctrine, tendent à rendre limitatives les dispositions destinées à règlementer l'extradition, nous pouvons espérer de voir se former un ordre de choses moins arbitraire, offrant des garanties plus vraies et posant, en premier lieu, la question de savoir à chaque phase de la procédure, auquel des Etats en présence et à laquelle de ses autorités il appartient, en première ligne, de décider si les dispositions du droit positif permettent de procéder à l'extradition. L'état requérant devra, bien certainement, avant de demander l'extradition, se préoccuper des chances qu'il peut avoir de l'obtenir, mais les rapports internationaux ne sont pas encore liés; il s'agit, pour lui, de savoir s'il doit s'y engager.

La demande faite, l'État requis doit y répondre et l'on se trouve, comme nous l'avons déjà vu, dans la phase la plus internationale de la procédure. Si l'on va plus loin, si l'on demande par quel organe de l'État la réponse sera transmise, c'est, bien certainement, par l'autorité exécutive; mais celle-ci sera-t-elle complétement libre d'agir selon sa volonté; si la personne poursuivie croit se trouver en dehors des cas prévus par le traité, qui devra statuer sur de telles objections?

La question soulevée est une question de droit à laquelle la personne poursuivie se trouve vivement intéressée; ce peut être pour elle une question de vie ou de mort; c'est, dans tous les cas, une question d'avenir, une question de liberté, c'est le tribunal qui doit la résoudre, parce qu'il est le protecteur naturel de pareils droits et de pareils intérêts, et la décision par lui prise doit mettre définitivement fin au litige, dans ce sens que le Gouvernement doit s'abstenir de procéder à l'extradition si le jugement s'est prononcé dans ce sens.

Telle est la solution que notre droit suisse admet; je la crois parfaitement correcte au point de vue des principes : l'autorité judiciaire est, sous

tous les rapports, mieux placée que toute autre, pour trancher un tel litige; mieux que toute autre, elle peut agir avec une pleine indépendance, avec une complète impartialité; par ses habitudes et par les fonctions dont elle est revêtue, elle n'a qu'une seule chose à se demander : quel est le droit des parties?

Le gouvernement lui-même doit se sentir heureux de pouvoir se reposer sur un tel appui qui lui fait une position complétement franche en le mettant au-dessus des sollicitations et des critiques. Voici, maintenant, de quelle manière ce sujet a été réglementé :

L'article 58 de la loi du 27 juin 1874 sur l'organisation judiciaire fédérale est ainsi conçu : « le Tribunal fédéral statue sur les demandes d'extradition qui sont formulées en vertu des traités d'extradition existant, *pour autant que l'application du traité en question est contestée.* Les mesures préliminaires restent dans la compétence du Conseil fédéral »

Cette disposition a été réglementée par un arrêté du Conseil fédéral en date du 27 janvier 1875.

Deux corollaires semblent dériver de ces documents :

1° Les traités doivent être pris dans un sens limitatif et l'extradition ne peut pas se faire en dehors des cas prévus en de telles conventions.

Les complications constitutionnelles de nos souverainetés fédérale et cantonales viennent, me semble-t-il, à l'appui d'une telle conclusion. On rencontrerait bien des difficultés, bien des doutes et, peut-être des imposisibilités absolues, dès qu'on ne pourrait pas s'appuyer sur des traités conclus en conformité de l'article 8 de notre constitution fédérale ainsi conçu : « la Confédération a seule le droit de déclarer la guerre, ainsi que de faire avec les États étrangers des alliances et des traités notamment des traités de péage (douanes) et de commerce. « Qu'invoquerait-on en dehors du texte de ces actes qui seuls peuvent lier tant la Confédération que les Cantons?

2° Ces traités ont force et nature de loi; toute personne intéressée peut les invoquer.

Je ne m'occupe ici que de nos rapports avec les États étrangers; notre droit intercantonal a fait l'objet de lois spéciales, dans les limites fixées par l'article 67 de notre constitution fédérale ainsi conçu : « la législation fédérale statue sur l'extradition des accusés d'un canton à l'autre: toutefois l'extradition ne peut être rendue obligatoire pour les délits politiques et ceux de la presse.

Quant à l'autre question, celle dont l'Angleterre semble se préoccuper tout particulièrement. et qui a trait aux probabilités de fait, elle ne paraît

pas renvoyée au Tribunal fédéral. Elle reste ainsi dans les attributions du Conseil fédéral et je crois que c'est avec raison ; c'est une matière qui doit faire l'objet d'une appréciation plus ou moins délicate, mais plus ou moins générale, et qui ferait, d'ailleurs, difficilement le sujet d'un débat vraiment juridiciaire.

Je dois ajouter que cette institution d'un recours judiciaire fonctionne régulièrement, depuis sa fondation, d'une manière que j'ai tout lieu d'estimer très satisfaisante (1). Il y a certainement là des garanties que ne présentent pas les autres modes de procéder. Pourquoi ne trouverions-nous pas des imitateurs?

Cette question s'est présentée, bien que d'une manière indirecte et en termes différents, dans le sein du Sénat français, à l'occasion du projet Dufaure mentionné plus haut (2).

Nous l'avons vu : ce projet, de même que le rapport de M. Bertauld, admet, avec les anciens principes, que les difficultés se rapportant à l'application des traités sont du ressort de l'autorité administrative seule. Un membre du Sénat, M. Roger-Marvaise, présenta un amendement ainsi conçu : toutes les difficultés auxquelles pourrait donner lieu, devant les tribunaux, l'interprétation des traités conclus par application de la présente loi, seront de la compétence de l'autorité judiciaire.

Cette rédaction qui peut sembler, au premier coup d'œil, quelque peu embarrassée, s'explique très-bien, quand on sait que, suivant la doctrine qui prévaut, pareilles contestations soulevées devant les tribunaux doivent être renvoyées, par ceux-ci, à l'autorité administrative, seule compétente pour les trancher. L'honorable sénateur avait, d'ailleurs, en vue une hypothèse autre que celle dont notre droit suisse s'est plus particulièrement préoccupé; il supposait un Français extradé par une puissance étrangère et prétendant, devant les tribunaux de son pays, que les termes du traité invoqué contre lui n'étaient pas applicables.

Cet amendement fut très vivement combattu par l'éminent Rapporteur dont voici l'argument principal : « Mais surtout les traités diplomatiques soulèvent des questions de souveraineté, des questions d'indépendance de souveraineté, des questions d'honneur, de dignité nationale, et les susceptibilités des souverainetés sont facilement excitées par ces sortes de questions.

(1) J'en ai rendu un compte sommaire dans les articles que j'ai publiés, depuis un certain nombre d'années, sur notre jurisprudence suisse, dans le *Journal de droit international privé* paraissant à Paris.

(2) Voir le *Journal officiel* du 19 mars 1879, n° 77, p. 2211.

« Oh ! pour celles-là, ces questions entre souverainetés n'ont pas de juges, pour une excellente raison : c'est que les diverses souverainetés n'ont pas de supérieur commun, c'est qu'elles ne sont pas régies par des lois ; et de même que la souveraineté française ne pourrait se faire juge des difficultés, des obscurités résultant d'un traité diplomatique parce qu'elle serait juge et partie contre l'autre souveraineté en désaccord avec elle, les tribunaux qui sont une émanation de la puissance française, qui en sont les délégués, ne peuvent pas rendre des décisions qui soient opposables à la souveraineté étrangère. Les questions d'un ordre diplomatique, comment peuvent-elles être résolues? Par voie de négociations diplomatiques, entre les souverainetés. Les souverainetés transigent le plus souvent; des tempéraments sont apportés, et une solution équitable finit par prévaloir ».

M. Bertauld reconnaît, toutefois, que les tribunaux seraient compétents pour statuer sur la question de savoir si la clause du traité qu'il s'agit d'appliquer, est bien conforme à la loi qui doit lui servir de type. Il termine en disant que si l'amendement proposé était adopté, la France ne trouverait pas de souveraineté qui voulût contracter avec elle.

Bien que l'amendement ait été repoussé par la majorité, j'avoue ne pas être convaincu par l'argumentation rappelée ci-dessus.

La mise en mouvement de la magistrature judiciaire, avec son autorité ordinaire, peut avoir lieu, comme nous l'avons déjà vu, dans trois phases de la procédure : avant la demande d'extradition, avant ou après qu'elle a été consentie. L'amendement proposé n'avait que cette dernière hypothèse en vue et je ne crois pas que, sous cet aspect du sujet, les objections qui lui étaient opposées fussent revêtues d'une véritable importance. L'État requis a reconnu la compétence de l'État requérant; c'est pour que cette compétence pût suivre son cours et déployer ses effets que l'extradition a eu lieu. Peut-on, dans une telle position, parler des susceptibilités de l'État requis, le représenter comme s'irritant de ce que l'État dont il a reconnu la compétence, permet à ses tribunaux de juger définitivement entre l'accusé et lui? N'est-ce pas la marche naturelle? L'extradition confère-t-elle à celui qui l'opère un droit à la condamnation? N'est-ce pas le contraire qui résulte de la nature des choses? Encore une fois, de quel côté se trouve la vraie compétence? Celui qui a obtenu livraison de la personne poursuivie, n'a-t-il pas le droit de la faire juger suivant les formes qui lui semblent devoir conduire le plus sûrement à l'observation du droit? Si l'amour-propre de l'une des parties peut se trouver froissé, ne sera-ce pas, avant tout, celui de la partie requérante? La décision contraire dont on voudrait s'offusquer

ne proviendra-t-elle pas, le plus souvent, de ce que les débats ont changé la physionomie des faits?

L'Etat poursuivant qui veut trancher lui-même les questions élevées sur la légitimité de l'extradition par lui demandée, ne se constitue-t-il pas juge et partie? Le droit naturel de l'accusé n'est-il pas profondément atteint? Pourquoi sacrifier un tel droit, le plus sacré de tous, à de prétendues susceptibilités de l'autre État? Celui-ci ne se considère-t-il pas généralement comme déchargé de tout soin dès que l'extradition s'est opérée; ne doit-il pas trouver un motif de sécurité dans la pensée que l'accusé peut encore se pourvoir auprès d'une autorité généralement impartiale et désintéressée? Pourquoi se croirait-il infaillible?

Qu'il ait le droit de revenir sur sa décision, s'il découvre qu'elle est entachée d'erreur; qu'il s'empresse, en tel cas, de faire toutes les démarches nécessaires pour prévenir les conséquences fâcheuses de son acte, je le comprends; mais ce que je ne saurais admettre, c'est qu'on nous le représente comme venant, par pur amour-propre, contester au tribunal qu'il a jugé lui-même compétent quand au fond, le droit de statuer sur cette question qui peut se présenter sous un aspect tout nouveau. De tels sentiments ne doivent pas être supposés, encore moins caressés.

La seconde phase de la procédure, celle qui suit la demande et précède l'octroi de l'extradition, soulève des difficultés plus sérieuses : l'État requérant peut se considérer comme ayant acquis, en stipulant le traité, le droit d'obtenir les fins de sa demande.

Disons d'abord que les mêmes conflits peuvent s'élever dans le système adopté par M. Bertauld, puisqu'il admet le recours aux tribunaux quant aux différences qui pourraient exister entre la loi servant de type et le traité. Ajoutons que l'on se trouve bien ici dans le domaine du droit international privé; les souverainetés n'y sont pas mises directement en présence au sujet de leurs pouvoirs respectifs; c'est de leurs ressortissants plus que d'elles-mêmes qu'il s'agit.

Ce qui prédomine dans le débat, ce n'est pas un déploiement de puissance, mais l'accomplissement d'un devoir social.

Je ne peux d'ailleurs que rappeler ici les considérations par lesquelles je me suis efforcé, dans mon précédent rapport, de prouver combien il est nécessaire de défendre ce domaine contre les empiétements du droit international public, plus susceptible, moins pacifique et plus dangereux, précisément parce que c'est l'idée de puissance qui semble y prédominer sur celle du devoir.

Dans une telle position, tout étant ou pouvant être réciproque en pareille matière, pourquoi irait-on au devant de difficultés plus ou moins étrangères à notre sujet? Pourquoi ne s'arrêterait-on pas au mode de vivre qui semble le plus conforme aux garanties qui sont dues aux personnes poursuivies, de même qu'aux rapports naturels des fonctions judiciaires et de l'activité administrative?

Quant à la crainte de voir ces principes mettre obstacle à la conclusion de traités, je ne la crois pas suffisamment justifiée; je ne sache pas que la loi citée ait été une cause d'isolement pour ma patrie. Qu'on lise les arrêts déjà nombreux rendus par notre tribunal fédéral, il sera facile de se convaincre qu'il n'y a pas là de parti pris et l'on verra l'impossibilité de représenter la Suisse comme se constituant juge et partie. Quel avantage aurait-elle à retenir sur son territoire des gens plus ou moins suspects, si ce n'est de leur accorder la protection qui leur est due?

L'Angleterre obtient des traités d'extradition, malgré les exigences de sa propre loi, exigences que je considère comme soulevant de bien plus graves difficultés que les dispositions de notre droit.

Quant à la première phase de la procédure, il est impossible de voir pourquoi l'État requis se plaindrait de voir l'État requérant débuter par quelque décision judiciaire avant d'adresser la demande; c'est la marche habituelle, celle qui présente le plus de garanties et facilite le plus les rapports internationaux qui doivent suivre. Disons le encore : Il ne faut considérer les personnes poursuivies ni comme marchandise dont on doit faciliter l'échange, ni comme pâture naturelle des susceptibilités, des complaisances ou des accommodements diplomatiques, ni comme nécessairement coupables, ni même comme toujours fugitives; des circonstances ordinaires ont pu les appeler dans ce qu'on appelle le lieu du refuge. Tout en parlant de souverainetés, il ne faut pas oublier qu'elles sont dominées, elles-mêmes, par un certain nombre de devoirs sociaux; il ne faut pas perdre de vue non plus que l'égalité originelle et native qui existe entre elles, se trouve profondément modifiée par des nuances fort diverses de compétence ayant leur source dans les circonstances et dans la matière dont il s'agit.

Le respect de ces compétences naturelles est précisément la base sur laquelle reposent les règles du droit international privé. Cette répartition de l'activité sociale entre les souverainetés diverses, trace à chacune d'elles le cercle dans lequel elle doit se mouvoir. Il y a pour toutes devoir et intérêt à s'y conformer; c'est dans un tel ordre de choses qu'il faut chercher les

moyens d'éviter les conflits entre les États et d'assurer aux individus les garanties auxquelles ils ont droit. Les traités ne doivent être qu'une satisfaction donnée aux exigences de la justice sous la vaste égide de laquelle les individus, plus encore que les souverainetés, doivent trouver un abri. C'est bien certainement là que se trouvent les questions vitales du sujet, plus que dans les mesquines exigences de prétendues susceptibilités qui tendent de plus en plus à disparaître devant les vrais principes de notre doctrine.

Permettez-moi de terminer cette polémique en citant ces remarquables paroles de notre éminent collègue, M. de Bar : « On ne pourrait soutenir, sans se mettre en contradiction avec des faits notoires, que jamais des particuliers ne doivent être admis à invoquer devant les tribunaux des clauses contenues dans les traités internationaux, puisque ceux-ci, dans bien des cas — et il en est notamment ainsi aujourd'hui pour les traités d'extradition dans la pratique de tous les États constitutionnels,— sont publiés comme des lois ou ordonnances de l'État[1]. » Ce sont là des idées qui feront leur chemin, parce qu'elles sont vraies et n'ont rien de conventionnel. Encore une fois ce qui est en cause dans le droit pénal, ce qui en forme l'objet direct et principal, ce sont des intérêts se rapportant aux individus ; il s'y agit de la sécurité générale plus que du pouvoir des souverainetés comme telles.

Chapitre II.

Des commissions rogatoires et autres actes de coopération.

Je ne satisferais pas complétement à ma tâche si je n'ajoutais quelques mots sur divers actes de coopération qui se rattachent, comme l'extradition, au grand principe des compétences naturelles. On trouve là certains rapports de ressemblance et de dissemblance qui doivent nous arrêter quelques instants.

Il arrive souvent que les magistrats saisis d'une instance pénale reconnaissent le besoin de recourir à la coopération de magistrats étrangers. Cette coopération peut avoir pour objet, soit de faire constater par une expertise l'état de telles personnes, de telles localités ou de telles choses, soit de procéder à l'audition de tels individus, soit de rechercher et d'envoyer des pièces de conviction ou autres objets ayant rapport au procès.

L'obligation de satisfaire à de telles demandes repose sur le même devoir social que l'extradition ; mais, comme il s'agit d'un acte d'une moindre

(1) Article cité plus haut (p. 10 du tirage surnuméraire).

gravité, les conditions auxquelles il peut se réaliser ne sauraient être aussi étendues ni aussi rigoureuses.

Obtempérer à une telle demande réunit encore le double caractère d'acte de souveraineté et d'acte auxiliaire; mais le premier de ces éléments n'a plus la même importance, parce qu'il y a moins de responsabilité, ou plus exactement, un autre genre de responsabilité.

Le refus de livrer la personne dont l'extradition est réclamée, coupe généralement court, provisoirement tout au moins, à toute infliction effective de la peine. Il en est autrement quand il s'agit de commission rogatoire : le procès n'en suivra pas moins son cours et le jugement n'en sera pas moins exécuté; le refus de fournir les documents réclamés n'aura, le plus souvent, pour effet que de voir la procédure aboutir à un jugement rendu en moindre connaissance de cause et méritant, par conséquent, une moindre confiance; les motifs de s'abstenir ne sont donc pas les mêmes dans l'un et l'autre cas.

Le refus d'extradition sera, le plus souvent, favorable à la personne poursuivie, qui est libre d'ailleurs de se constituer; il peut, au contraire, arriver que le refus d'exécuter une commission rogatoire fasse perdre à l'accusé quelque moyen d'acquittement ou de diminution de peine.

Dire, comme on le fait en matière d'extradition, qu'un État ne saurait prêter son concours à un procès injuste ou pouvant conduire à des conséquences inacceptables, ne semble pas possible. Il ne faut plus se demander si l'on doit s'opposer à un acte que l'on tient, provisoirement, en sa puissance; il s'agit de savoir, si l'on doit refuser à la justice les documents dont elle a besoin, non pour agir, mais pour procéder en plus grande connaissance de cause.

J'incline à penser qu'on n'a pas le droit de s'abstenir en une telle position. Se réserver, comme on l'a fait dans certains cas, de ne pas communiquer de preuves et de ne pas exécuter des commissions rogatoires pouvant établir la culpabilité de nationaux ou se rapportant à un procès politique ou à tout fait non punissable aux termes des lois de l'État[1], me paraît soulever les

(1) Voyez spécialement l'article 12 du traité intervenu le 31 octobre 1871, entre l'Allemagne et l'Italie, l'article 12 du traité conclu le 24 janvier 1874 entre l'Allemagne et la Suisse, les articles 13 et 14 du traité intervenu le 13 mai 1874 entre la Suisse et la Belgique, l'article 14 du traité conclu en février 1876 entre la Suisse et le Duché de Luxembourg, l'article 12 du traité intervenu le 16 janvier 1877 entre la Belgique et les Pays-Bas, l'article 14 du traité conclu le 15 mars 1876 entre l'Espagne et la Russie, l'article 12 du traité conclu le 21 juin entre le Luxembourg et les Pays-Bas. L'article 12 de la convention franco-bavaroise du 29 novembre 1869 porte : Les hautes parties contractantes se réservent, toutefois, le droit de décliner la communication de preuves et l'exécution de commissions rogatoires tendant à établir la culpabilité d'un de leurs sujets.

plus graves objections. Il me semble qu'il y a là une dette à l'acquittement de laquelle on ne saurait se soustraire. Ce qu'il y aurait de plus fâcheux, serait de se réserver le droit de ne communiquer que les documents favorables à l'accusé; dès qu'on parle, il faut tout dire ; la loyauté l'exige, des renseignements tronqués ne sont pas présentables.

Quant aux formes qu'il faut suivre pour l'obtention et l'exécution des commissions rogatoires, j'ai d'abord pensé que je n'avais autre chose à faire que me référer aux décisions que vous avez prises, en matière civile, dans votre session de Zurich; mais de plus mûres réflexions m'ont fait écarter une telle assimilation. Je crains, en particulier, que les bien grandes facilités que vous avez accordées aux tribunaux civils soient peu d'accord avec la nature spéciale du droit pénal.

C'est, en quelque sorte, une question préjudicielle que vous aurez à trancher, ce qui m'autorise à me contenter de quelques idées très générales que vous trouverez dans les thèses à présenter.

Les États doivent également se venir réciproquement en aide pour faciliter le transport des témoins qui seraient appelés de l'un des pays devant les tribunaux de l'autre.

Ces témoins devront être protégés contre tout abus qu'on voudrait faire de leur séjour dans le pays qui les appelle en cette qualité. On doit, en particulier, les considérer comme non-présents au sujet de toute action pénale et même civile qui serait à diriger contre eux.

Les États neutres sont généralement tenus d'accorder la faculté de faire transiter sur leur territoire les personnes dont l'extradition est accordée ; c'est ce qu'on appelle quelquefois l'extradition par transit.

Il est mieux d'éviter cette expression qui pourrait conduire à un assimilation trop absolue; c'est encore là un fait auxiliaire et un acte de souveraineté; mais cet acte entraîne moins de responsabilité que l'extradition, parce qu'il agit d'une manière moins directe et moins puissante. On aurait tort, cependant, de l'assimiler aux actes se rapportant à l'instruction de la cause; le refus d'y obtempérer peut, quelquefois, écarter l'infliction de la peine ; il semble qu'on doive réserver le droit de refuser dans les cas de poursuites politiques ou analogues, dans ceux où il s'agirait d'un national, de peines ou de procédures illégitimes ou barbares.

Ce transit doit généralement être demandé suivant les formes diplomatiques; il doit s'opérer sur la production de pièces justifiant de la réalité de l'extradition.

Il faut, semble-t-il, ajouter que le refus de le laisser opérer ne saurait

entraîner le droit de libérer la personne dont il s'agit ; cette personne doit être reconduite sur le territoire de l'État extradant.

Quant aux frais occasionnés, soit par l'extradition, soit par le transit, soit par l'exécution d'une commission rogatoire, il est généralement usité de les compenser entre les parties. On ne peut qu'approuver, en principe, un pareil mode de procéder qui coupe court à de pénibles difficultés susceptibles de s'élever sur de bien faibles intérêts.

Thèses à proposer.

Je dois, maintenant, terminer ce travail en énonçant une série de propositions pouvant servir de principes dirigeants et procurant, dans tous les cas, l'avantage de concentrer successivement notre attention sur les points les plus dignes de faire l'objet de vos discussions.

La grande variété des institutions et des idées ne permet pas de tenter un projet de convention. Il faudrait, pour cela, supposer une certaine communauté d'intérêt et de doctrine entre les États qui devraient la conclure; la forme que j'ai préférée nous permettra d'aborder les questions d'une manière plus générale et plus abstraite, ce qui est dans la nature d'une réunion telle que celle-ci.

Chapitre I. — *De l'extradition.*

I. — La bonne administration de la justice pénale est, pour l'humanité tout entière, une source de devoirs et d'intérêts respectifs et communs.

Chaque État doit y contribuer, dans la mesure de ce que les circonstances lui permettent et réclament de lui.

Malgré cette communauté d'intérêts et de devoirs, tous les États ne sont pas également compétents pour s'occuper directement et principalement de chaque action pénale; mais tous sont tenus de prêter leur aide à celui qui est revêtu de cette compétence.

La nature des choses fait rentrer l'extradition dans ce devoir commun.

L'extradition est, à la fois, un acte auxiliaire et un acte de souveraineté. Elle s'opère sous la responsabilité de l'État qui l'accorde. Celui-ci doit chercher à combiner les devoirs que lui imposent tant sa propre souveraineté que les exigences d'une bonne administration de la justice sur le territoire de l'État requérant.

II. — Il semble résulter de ce qui précède que l'extradition doit être soumise aux conditions et aux restrictions suivantes :

L'État requérant doit justifier d'une compétence exclusive ou, tout au moins, prépondérante.

S'il y a plusieurs compétiteurs, la préférence doit être accordée à celui dont la compétence est la plus certaine et repose sur les motifs les plus importants.

En cas d'égalité ou de doute, la préférence doit être accordée aux faits de perpétration directe et principale sur ceux de complicité, aux faits les plus graves sur ceux qui le sont moins, aux faits les plus anciens sur ceux qui sont plus récents, à l'État dont la personne poursuivie se trouve être le ressortissant : l'État requis peut se préférer aux autres, pour aussi longtemps qu'il n'a pas été satisfait aux exigences de sa propre justice pénale.

Il n'y a rien, dans la nature des choses, qui s'oppose, d'une manière absolue, à ce qu'un État livre son propre ressortissant à l'action d'une justice étrangère.

La gravité d'un tel acte, la protection spéciale due en telles circonstances à l'individu dont il s'agit, et le peu de confiance qu'inspire souvent la justice pénale des autres États, justifient, dans une certaine mesure, la règle plus ou moins généralement adoptée, de punir soi-même son ressortissant conformément à la loi nationale et de refuser l'extradition.

Il ne faut pas oublier, toutefois, que ce n'est là qu'un palliatif insuffisant, et qu'il faut s'efforcer d'entrer dans la voie normale dès qu'on peut avoir une confiance suffisante dans les institutions respectives. Il faut, dans tous les cas, restreindre cette règle aux cas où l'individu était déjà national quand le fait est intervenu.

Les questions de compétence et de nationalité pouvant soulever des contestations entre plusieurs États, il est bon d'informer de la demande tous ceux qui paraissent y être directement intéressés, sans toutefois se lier à leur acquiescement.

L'extradition suppose d'une part des faits et des peines d'une nature suffisamment grave pour qu'il y ait lieu de recourir à ce moyen rigoureux. Il est, d'autre part, naturel de la refuser, ou de ne l'accorder que sous condition, si la peine semble illégitime, inhumaine ou par trop exagérée. Il en serait de même s'il s'agissait de soumettre la personne poursuivie à une procédure inhumaine ou par trop hasardeuse.

L'extradition ne suppose pas nécessairement qu'il y ait entre les deux nations un intérêt égal et commun, réclamant la répression du genre de fait dont il s'agit. On ne doit pas exiger toujours que ce fait soit prévu dans les deux lois, ni frappé de la même peine dans les deux pays.

Le principe de réciprocité doit s'entendre avec une certaine largeur et ne pas conduire aux minutieux détails d'un intérêt égoïste et spécial. C'est,

avant tout, un moyen de rappeler à leur devoir les États qui négligent de satisfaire à leurs obligations internationales. Il faut se venir en aide même au sujet de besoins qui pourraient être propres à l'une des parties seulement.

Les crimes ou délits politiques doivent être exclus des traités d'extradition, même dans les cas où ils seraient connexes à des crimes ou délits de droit commun.

Il convient de se réserver, en termes généraux, la faculté de ne pas extrader pour des crimes ou délits de droit commun qui seraient connexes avec des crimes ou délits politiques. Ce n'est pas à dire qu'on doive user de cette faculté d'une manière absolue. On ne doit le faire que si le fait de droit commun se présente, avec le fait politique, en de tels rapports qu'il y ait des motifs suffisants de redouter au sujet du premier les mêmes dangers que pour le second. Ni une simple simultanéité, ni l'espoir d'impunité qui pourrait en résulter ne devraient toujours suffire.

Ces règles sont applicables aux crimes ou délits se rapportant à la religion ou même plus généralement, à tout mouvement d'idées purement spéculatives se manifestant par la parole ou par la presse.

Il en est de même au sujet du refus de service militaire et de la désertion, sauf, en ce qui concerne celle-ci, les cas de service maritime.

La prescription acquise soit aux termes de la loi du pays requérant, soit à ceux du droit en vigueur dans le pays du refuge, doit être considérée comme un obstacle à l'extradition. Cet obstacle est absolu dans le premier cas, où il y a défaut de compétence, et peut n'être que facultatif dans le second.

Il suffit, pour écarter la prescription, qu'elle ait été régulièrement interrompue par l'État requérant.

III. — L'État qui a obtenu l'extradition ne peut, sans le consentement de l'autre, ni juger contradictoirement, ni punir, pour des faits commis antérieurement, la personne dont il s'agit, à moins qu'elle n'y consente, qu'elle n'ait eu un délai raisonnable pour s'éloigner, ou qu'elle ne soit rentrée, spontanément, sur le territoire après l'avoir quitté.

En supposant que l'instance contradictoire se soit régulièrement engagée, il faudrait y mettre immédiatement fin si les débats venaient à démontrer qu'il n'y avait pas lieu à extradition.

IV. — Les traités diplomatiques sont le meilleur moyen d'obtenir une réglementation convenable de l'extradition.

Dans les pays constitutionnels, où les trois fonctions de l'État sont séparées, les traités d'extradition sont discutés et conclus par le pouvoir exécutif, mais avec la coopération du pouvoir législatif.

La question de savoir si cette coopération doit se faire au moyen d'une loi générale donnant des directions et traçant des limites, peut dépendre, dans une large mesure, de la constitution et des circonstances de chaque État, et, tout spécialement, des nombreuses occupations que cela pourrait imposer au corps législatif.

Il semble, toutefois, que le procédé le plus conforme aux exigences de cette matière, celui qui risque le moins de soulever des contestations et des conflits, consiste à faire ratifier chaque traité par le pouvoir législatif, sans qu'il y ait une loi devant servir de type.

Une loi générale est, cependant, nécessaire pour la règlementation des actes internes se rapportant à l'extradition. Mais il ne serait pas sans dangers qu'elle prétendît réglementer d'avance les traités à conclure.

Il est dans la nature des choses que les termes d'une telle loi, destinée à servir de type aux traités, soient limitatifs, plutôt que purement énonciatifs; le tout dans l'hypothèse où l'on devrait recourir à ce mode de procéder.

Les termes des traités, sont destinés à devenir de plus en plus limitatifs, à mesure que s'augmentent le nombre des clauses et l'énumération des faits dont il s'y s'agit.

Tant la loi que les traités doivent pouvoir être invoqués, devant les tribunaux, par les personnes poursuivies.

Les tribunaux sont compétents, conformément au droit commun du pays, pour connaître définitivement de ces controverses, en tant qu' elles portent sur l'interprétation de la loi ou des traités. La nature des choses ne réclame pas absolument que l'État requis exige, pour l'extradition, les mêmes éléments de preuve que pour l'arrestation et la mise en jugement au sujet de faits commis sur le territoire. Il peut être nécessaire de tenir compte des difficultés résultant de l'éloignement des lieux où le fait est intervenu et où les preuves se trouvent généralement.

Il serait difficile de dire, en termes généraux, quelles pièces venant de l'État requérant devront être jugées comme suffisantes. Il y aura toujours à apprécier le degré de confiance que la loi et la pratique de cet État semblent mériter; cela dépend également, en grande partie, des institutions des deux pays.

Tout ce qui a directement trait aux demandes et aux tractations internationales doit se faire par voie diplomatique.

Les communications par télégraphe peuvent donner lieu à des mesures provisionnelles dont l'effet doit cesser si la procédure n'est pas régularisée dans un délai raisonnable.

Chapitre II.

L'exécution des commissions rogatoires et les autres actes de coopération moins directe que l'extradition, reposent sur le même devoir social qui sert de base à celle-ci ; ils sont, toutefois, régis par quelques règles spéciales dérivant de la nature particulière à chacun d'eux.

Les États sont tenus de se fournir réciproquement les documents nécessaires à l'instruction des causes.

Les motifs plus ou moins généralement admis comme pouvant autoriser le refus d'extradition, ne sont pas applicables en cette matière.

Les commissions rogatoires doivent généralement être communiquées suivant les formes ordinaires de la diplomatie, sauf à faciliter, autant que possible, les rapports directs entre les tribunaux.

L'exécution de la commission rogatoire doit se faire suivant la loi locale, non seulement en ce qui tient à la forme, mais encore en ce qui concerne le fond, spécialement en ce qui a trait aux dispositions d'ordre public et au droit des témoins et des tiers.

Les États doivent faciliter le transport des témoins appelés à comparaître devant le tribunal saisi de l'instance.

Ils doivent veiller à ce que l'indemnité due à ces témoins leur soit payée et à ce qu'on n'abuse pas de leur séjour dans le pays où ils sont appelés pour y diriger contre eux des poursuites qui ne seraient pas possibles autrement.

Les États doivent faciliter le transit de la personne extradée entre puissances neutres.

L'État qui ne permet pas le transit ne doit pas libérer la personne qui en était l'objet ; il doit la renvoyer à l'État extradant qui se sera fait con-analogues, naître d'une manière régulière.

La demande de transit doit généralement se faire suivant les formes diplomatiques.

L'obligation de l'accorder n'a pas lieu quand il s'agit de faits politiques ou ou d'un national.

La nature de la peine ou de la procédure peut aussi l'écarter.

Il convient de compenser les frais occasionnés par l'extradition ou par quelque autre acte auxiliaire.

Ch. Brocher.